

# Organisasjonstenkning i rapporten fra 22. juli-kommisjonen

Siri Flesjø



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap,  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Antall ord: 28 836

Mai 2013



# **Organisasjonstenkning i rapporten fra 22. juli-kommisjonen**

© Siri Flesjø

2013

Organisasjonstenkning i rapporten fra 22. juli-kommisjonen

Siri Flesjø

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

22. juli 2011 ble Norge rammet av to terroranslag. Først sprengte terroristen en bombe i regjeringskvartalet. Deretter tok han seg ut til Utøya og skjøt deltakere ved AUFs sommerleir. I alt ble 77 mennesker drept og mange flere såret. I august samme år ble en kommisjon utnevnt av regjeringen for å gjennomgå og trekke lærdom av hendelsene 22. juli. Resultatet av kommisjonens arbeid foreligger i *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (NOU 2012: 14). Kommisjonens hovedkonklusjon er at terroranslagene kunne vært unngått.

Studien i oppgaven er en analyse av organisasjonstenkningen i rapporten fra 22. juli-kommisjonen, og bygger på en antakelse om at kommisjonens organisasjonssyn har betydning for hvilke vurderinger den gjør og konklusjonene den har. Studiens teoretiske tilnærming er organisasjonsteori for offentlig sektor, der det instrumentelle, det kulturelle og myteperspektivet benyttes i analysen. Studien viser at kommisjonens tenkning har elementer av alle de tre organisasjonsteoretiske perspektivene. Samlet finner studien at de instrumentelle elementene i kommisjonens fremstilling er flest og mest gjennomgående.



# Forord

Det var med respekt og ydmykhet jeg igangsatte arbeidet med rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Rapporten er nøktern, men svært detaljert i sin fremstilling av grusomhetene som skjedde denne dagen. Det har vært en emosjonelt krevende tekst å fordype seg i. Mine tanker går til alle pårørende og berørte av tragedien.

Tusen takk til Tom Christensen som har veiledet denne oppgaven på en stødig og god måte. Takk også for innspill til tema til masteroppgaven, og for at du er så betingelseløst tilgjengelig og rask med tilbakemeldinger. Tusen takk til Eirik, som tålmodig har støttet og oppmuntret meg og lagt til rette for at jeg skulle få gjennomført masterutdanningen. Takk til lille vakre Kari, som på sin altoppslukende måte har hjulpet meg med å huske at livet er mer enn oppgaveskriving og studier. Takk til mamma og pappa for støtte og faglig oppmuntring hele livet mitt, og for barnepass i tiden frem mot innlevering. Takk til Eline og Øystein, for korrekturlesing og verdifulle tilbakemeldinger. Takk til Mari og Anna for nyttige innspill underveis i skrivingen. Takk til familie og venner for tålmodighet og støtte.

Deler av det teoretiske og empiriske arbeidet bygger på kursoppgaven i STV4407B *Institusjonell teori* (Universitetet i Oslo).

Moss, mai 2013.

Siri Flesjø.





# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	22. juli.....	1
1.2	Problemstilling.....	3
1.3	Teoretisk utgangspunkt.....	6
1.4	Om kommisjonen .....	7
1.5	Oppgavens struktur.....	7
2	Teori og metode .....	9
2.1	Tre perspektiver på organisasjonsteori .....	9
2.1.1	Innledning.....	9
2.1.2	Instrumentell teori .....	10
2.1.3	Kulturteori .....	13
2.1.4	Myteteori .....	15
2.1.5	Teoretiske forventninger .....	18
2.2	Metode .....	20
2.2.1	Oppgavens metodiske opplegg.....	20
2.2.2	Validitet.....	23
2.2.3	Reliabilitet .....	24
3	Hovedtrekk i empirien.....	26
3.1	22. juli-kommisjonen.....	26
3.2	Beredskap og krisehåndtering i Norge .....	26
3.2.1	Overordnede prinsipper for beredskaps- og sikkerhetsarbeid.....	26
3.2.2	Organisering ved kriser .....	28
3.3	Sikringen av regjeringkvartalet.....	30
3.4	Den sentrale krisehåndteringen 22. juli .....	34
3.5	Politiets krisehåndtering .....	39
3.5.1	Politiaksjonen i regjeringkvartalet.....	39
3.5.2	Politiaksjonen på Utøya .....	48
4	Analyse av rapporten fra 22. juli-kommisjonen.....	55
4.1	Organisasjonstenkning fra et instrumentelt perspektiv .....	55
4.1.1	Innledning.....	55
4.1.2	Sikringen av regjeringkvartalet.....	55

4.1.3	Krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet .....	56
4.1.4	Politiaksjonen i regjeringskvartalet .....	57
4.1.5	Politiaksjonen på Utøya .....	60
4.1.6	Oppsummering om kommisjonens instrumentelle tenkning.....	61
4.2	Organisasjonstenkning fra et kulturelt perspektiv .....	62
4.2.1	Innledning.....	62
4.2.2	Sikringen av regjeringskvartalet.....	62
4.2.3	Krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet .....	65
4.2.4	Manglende selvkritikk og empati hos politiet .....	66
4.2.5	Politiaksjonen i regjeringskvartalet.....	66
4.2.6	Politiaksjonen på Utøya .....	69
4.2.7	Oppsummering om kommisjonens kulturelle tenkning .....	70
4.3	Organisasjonstenkning fra et myteperspektiv.....	71
4.3.1	Innledning.....	71
4.3.2	Sikringen av regjeringskvartalet.....	72
4.3.3	Krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet .....	74
4.3.4	Politiaksjonen i regjeringskvartalet.....	76
4.3.5	Politiaksjonen på Utøya .....	77
4.3.6	Oppsummering om kommisjonens mytetenkning.....	78
4.4	Kommisjonens organisasjonstenkning oppsummert .....	79
4.4.1	Oppsummerende tabell.....	79
5	Konklusjon .....	80
5.1	Om oppgaven.....	80
5.2	Funn i oppgaven .....	80
5.2.1	Det instrumentelle perspektivet.....	81
5.2.2	Det kulturelle perspektivet .....	82
5.2.3	Myteperspektivet .....	84
5.3	Tanker omkring kommisjonens anbefalinger .....	85
5.4	Utfordringer knyttet til samordning og ansvar .....	86
5.5	Om å planlegge for kriser .....	87
5.6	Oppsummering og veien videre.....	88
	Litteraturliste .....	90
	Vedlegg 1: Forkortelser.....	94





# 1 Innledning

## 1.1 22. juli

22. juli 2011 har blitt skrevet inn i historiebøkene som dagen da en enkelt terrorist utførte terrorhandlinger som til sammen drepte 77 og skadet hundrevis av mennesker. Først plasserte han en bil med sprengstoff utenfor høyblokka i regjeringskvartalet og sprengte en 950 kilos gjødselsbombe. Deretter kjørte han de nesten fire milene til Hole kommune i Buskerud og tok seg over til Utøya, hvor AUF hadde sommerleir for sine medlemmer. Der massakrerte han ungdommer i over en time før han ble pågrepet av politiet. Terrorangrepene sjokkerte Norge og mange langt utenfor Norges grenser. Hvordan var det mulig at noe slikt kunne skje? I etterkant av terrorhandlingene har det vært et fokus på samfunnssikkerhet og krisehåndtering, og på myndighetenes evne til å beskytte egne innbyggere. Var offentlige myndigheter godt nok forberedt på et slikt terroranslag? Var politiet raskt nok på plass ved de aktuelle åstedene? Var kriseberedskapen god nok?

Hendelsene 22. juli var en menneskeskapt og villet krise. Det var én mann som med vitende og vilje igangsatte tragediene som skjedde denne dagen, og som påførte død, smerte og ulykke for tusenvis av mennesker. Tradisjonelt har Norge vært ansett for å være et fredelig og trygt samfunn, hvor vi har vært forskånet for store menneskeskapt tragedier. 22. juli traff terroren Norge på en brutal måte. Selv om terror tidligere har vært et kjent fenomen også i Norge, har det først og fremst vært noe som har skjedd ”ute i verden”. Det har likevel vært ansett som et spørsmål om tid før det også ville ramme det norske samfunnet. 22. juli-kommisjonen viser at hendelsene 22. juli inneholdt flere elementer som samfunnet både har vært forberedt på og burde ha vært bedre forberedt på. Trusselvurderinger utført av Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har vist at risikoen for terrorangrep i Norge har vært stadig økende de siste ti årene (NOU 2012: 14: 46). Særlig etter den kalde krigen har trusselbildet i Norge endret seg. Slutten på den kalde krigen førte til endringer i hva man oppfattet som mulige trusler mot samfunnet, og førte med seg ny oppmerksomhet på samfunnssikkerhet som politikkområde.

Samfunnssikkerhet handler om å beskytte innbyggerne i et land mot trusler og farer. Samfunnssikkerhet kan beskrives som ”den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 4). Samfunnssikkerhet handler således om å beskytte både infrastrukturen og befolkningen i landet fra ulike former for kriser. Videre handler samfunnssikkerhet i følge 22. juli-kommisjonen både om en forebyggende side og om å håndtere krisen når den inntreffer (NOU 2012: 14: 67). Den forebyggende siden handler både om å ”reducere sannsynligheten for uønskede hendelser” og å ”reducere konsekvensene hvis hendelsen først inntreffer” (ibid.). Beredskap handler om håndteringen av krisen hvis den først inntreffer, og ”er den planlegging og forberedelse som gjøres” (ibid.). Sentralt for samfunnssikkerhet som politikkfelt er at man vet lite om hva man planlegger for å skulle håndtere fordi man vet lite om hva slags krise som eventuelt inntreffer. Det er likevel viktig å planlegge for at kriser kan oppstå. 22. juli-kommisjonen foreslår at planleggingen best sikres gjennom å lage planer, trene, gjennomføre øvelser og ha gode rutiner for samhandling (NOU 2012: 14: 14).

Det ligger i terrorens natur at den er uforutsigbar. Dette fremste kjennetegnet på terror gjør at volden skaper frykt i befolkningen, fordi en ofte ikke vet hvor eller hvem som rammes og når neste anslag finner sted (Knutsen 2007: 211). Innen statsvitenskapen betegnes gjerne terror som et “wicked issue” (Head 2008). I dette ligger det at terror er et sektorovergripende politikkområde som krever samarbeid og samordning på tvers av saksfelt. Når det gjelder organiseringen av norsk offentlig sektor, har tendensen de senere årene vært økt autonomi og oppsplitting av offentlige organisasjoner (Fimreite et al. 2011: 21). Det kan oppfattes som en motsats til samordning. Samtidig skaper denne oppsplittingen og offentlige virksomheters økte autonomi et behov for større samordning. Justisdepartementet fikk et sektorovergripende ansvar for sivil beredskap først i 1994 (Lango og Lægreid 2012: 42). Senere har JDs samordningsfunksjon blitt styrket, men uten at man har gått bort fra ansvarsprinsippet (Lango og Lægreid 2012: 52). Ansvarsprinsippet gir ansvaret for ”en sektor eller funksjon” til den som ”til daglig også har ansvaret for å iverksette tiltak i kriser og i krig” (NOU 2001: 31: 24). Dette betyr at det er hvert enkelt

departement som har ansvaret for beredskapen og krisehåndteringen innenfor sitt politikkområde (NOU 2012: 14: 70).

Kommisjonen viser at myndighetene har hatt samfunnssikkerhet og kriseberedskap på agendaen de siste femten årene (NOU 2012: 14: 13). Oppmerksomheten mot samfunnssikkerhet og kriseberedskap har likevel ført til kun beskjedne organisatoriske endringer, og utviklingen på feltet kan sies å ha vært inkrementell (Fimreite et al. 2011: 19, Lango og Lægreid 2012: 39). Som politikkområde har samfunnssikkerhet ikke nådd opp i kampen om oppmerksomhet og prioriteringer, dels på grunn av at Norge tidligere har vært forskånet for store katastrofer, og dels på grunn av usikkerheten knyttet til når og på hvilken måte krisen inntreffer (Lango og Lægreid 2012: 40). Samordning ved kriser kan derfor sies å være en stadig tilbakevendende problemstilling knyttet til beredskap og krisehåndtering.

Kommisjonen mener at angrepet på regjeringskvartalet 22. juli kunne vært unngått. Dette er kraftig lesning for etterlatte og pårørende etter tragediene, men også for det norske folk generelt. Kommisjonen finner mange kritikkverdige forhold ved hendelsene 22. juli og den finner store behov for endring (NOU 2012: 14: 15). Hovedfunnene til kommisjonen er at tragediene kunne ha blitt avverget dersom sikringstiltak som allerede var vedtatt hadde vært iverksatt på en effektiv måte, at myndighetene sviktet da de ikke klarte å beskytte deltakerne på Utøya, at en raskere politiaksjon var mulig, at gjerningsmannen burde ha vært stanset tidligere på dagen enn han ble, og at det burde vært igangsatt flere sikrings- og beredskapstiltak (ibid.). Videre finner den at de feilene som ble begått hovedsakelig skyldes en manglende evne til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser, manglende evne til gjennomføring og bruk av planverk, mangelfull koordinering og samhandling, utdatert infrastruktur, og utilstrekkelig evne for ledelsen til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak (NOU 2012: 14: 16).

## **1.2 Problemstilling**

Tema for denne oppgaven er organisasjonstenkningen i rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Oppgaven bygger på en antakelse om at kommisjonens

organisasjonstenkning har betydning for hvordan den vurderer beredskapen og krisehåndteringen, og at den derfor også vil ha betydning for hvilke vurderinger den gjør og hvilke konklusjoner den kommer med. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen har fått mye oppmerksomhet fra mediene, politikere og publikum generelt etter at den ble lagt frem. Fra et statsvitenskapelig ståsted er det både relevant og interessant å se nærmere på en offentlig rapport som er gjenstand for så bred oppmerksomhet og som har blitt toneangivende i debatten om 22. juli.

Tragediene 22. juli var sensasjonelle, og offentliggjøringen av rapporten fra 22. juli-kommisjonen fikk også tilsvarende stor oppmerksomhet. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen er viktig fordi den er en systematisk gjennomgang av hva som skjedde denne dagen, en hendelse som mer eller mindre berører hele Norge. Rapporten er offentlig og tilgjengelig for alle som vil lese den. Den ble raskt en agendasetter i den offentlige debatten. I tillegg har rapporten blitt en premissleverandør for hvordan innbyggere i Norge oppfatter beredskapen og krisehåndteringen, og for selvforståelsen til politikere, ansatte i statsforvaltningen og de berørte nødetatene. Rapporten har stor autoritet, og det er viktig å gå grundig gjennom en rapport som potensielt kan være bestemmende for fremtidige politiske og administrative prioriteringer og valg.

I tillegg til de bredere samfunnsmessige hensynene, har man også innenfor forskningen et selvstendig ansvar for systematisk å gjennomgå et dokument som har blitt sentralt i den politiske debatten for å analysere det i lys av teoretiske begreper. Organisasjonsteori har en lang forskningstradisjon i Norge (Roness 2005, Christensen et al. 2010: 13). I motsetning til i USA og ellers i Europa, har organisasjonsteorien i Norge hatt en naturlig plass innenfor statsvitenskapen og med offentlig virksomhet som primære objekter for forskningen (Christensen et al. 2010: 13).

Oppgaven skal gjennomgå kommisjonens vurderinger og knytte det til organisasjonsteori. Oppgaven vil dermed bidra til økt kunnskap om kommisjonens organisasjonstenkning, økt kunnskap om organisasjonsteori og økt innsikt i empirien. Økt kunnskap er vitenskapens fremste mål, og økt kunnskap om rapporten fra 22. juli-kommisjonen er derfor et mål i seg selv. Økt kunnskap om kommisjonens organisasjonssyn treffer smalere, men den er av stor betydning for vurderingene og konklusjonene kommisjonen kommer med i rapporten. Oppgaven kan dermed også



bidra til å klargjøre hvilke antakelser rapporten bygger på, og kanskje bidra til at rapporten vil kunne forstås i et nytt lys.

Problemstillingen er todelt. For det første vil oppgaven forsøke å kategorisere kommisjonens organisasjonstenkning. For det andre vil oppgaven forsøke å analysere disse elementene av organisasjonstenkning ut fra de teoretiske perspektivene. Oppgavens problemstilling er dermed:

*Hva kjennetegner 22. juli-kommisjonens organisasjonstenkning i dens gjennomgang av beredskapsapparatets virkemåte 22. juli? Og hvordan kan vi forstå 22. juli-kommisjonens organisasjonstenkning ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver?*

Organisasjonstenkning forstås her som ”sentrale aktørers oppfatninger av problemer/sentrale beslutningspremisser, løsningsforslag og koplingen mellom disse” (Christensen 1994: 19). Sentrale aktører er i denne sammenhengen medlemmene av kommisjonen. Oppgaven ser på kommisjonens samlede uttrykk slik det fremkommer i rapporten, og ikke på enkeltmedlemmers eventuelt divergerende oppfatninger.

Rapporten fra 22. juli-kommisjonen er en omfattende rapport. Den består av 481 sider og den gjennomgår ”arbeidet med å avdekke og beskytte, arbeidet med å bekjempe trusselen og endelig å håndtere angrepene og deres konsekvenser” (NOU 2012: 14: 13). Rapporten er svært detaljrik og gjennomgår hendelsesforløpet fra A til Å. På grunn av masteroppgavens omfang og tiden tilgjengelig, har det derfor vært nødvendig å gjøre noen avgrensninger. Oppgaven tar for seg sikringen av regjeringsskvartalet, samt det sentrale regjeringsapparatets og politiets krisehåndtering. Handlingene til Forsvaret, PST og helse- og redningstjenestene er dermed ekskludert fra denne oppgaven. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen har fokus på kritikkverdige forhold og på behovet for endring. Når denne oppgavens oppmerksomhet er rettet mot det politiske og administrative lederskapets og politiets rolle i krisehåndteringen, er det fordi det er her kommisjonen er sterkest i sin kritikk. Det er derfor nettopp disse aktørenes handlinger er valgt ut for å besvare oppgavens problemstilling.

## 1.3 Teoretisk utgangspunkt

Oppgavens teoretiske tilnærming er organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen et al. 2010). Denne tilnærmingen bygger på en antakelse om at offentlige organisasjoner er grunnleggende forskjellige fra private bedrifter, og at deres organisering og virkemåte har betydning for offentlig politikks innhold. I tillegg bygger studien på en antakelse om at beslutningstakere i offentlige organisasjoner har begrenset rasjonalitet (Simon 1947). For å belyse problemstillingen benytter studien tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Det første perspektivet er instrumentell teori. Dette perspektivet ser organisasjonene som redskaper for å nå bestemte mål. Det instrumentelle perspektivet legger vekt på en formålsrasjonell handlingslogikk, og beslutningstakere innenfor organisasjonen antas å ta avgjørelser basert på mål-middel-vurderinger. Organisasjonenes formelle struktur av stor betydning, fordi den anses å påvirke organisasjonsmedlemmenes adferd. De to andre perspektivene er to ulike varianter av institusjonell teori. Innen institusjonell teori ses organisasjonene som institusjoner med egne normer og verdier som bestemmer adferden i organisasjonen. Det første av de institusjonelle perspektivene, kulturperspektivet, vektlegger at organisasjoner med tiden vil utvikle en egen organisasjonskultur i form av sosiale verdier og normer. Denne organisasjonskulturen blir bestemmende for beslutningsadferden til organisasjonens medlemmer, og de uformelle strukturene blir minst like viktige som de formelle. Det andre institusjonelle perspektivet er myteperspektivet. Myteperspektivet vektlegger organisasjonenes omgivelser og hvordan organisasjonene må reflektere forventningene i omgivelsene for å oppnå legitimitet og bestå. Omgivelsene har forventninger til at organisasjoner skal organiseres og handle på bestemte måter, og organisasjonene må vise omgivelsene at de følger dette, selv om det ikke har instrumentelle effekter.

De tre ulike teoretiske perspektivene som benyttes i denne studien vektlegger ulike sider av organisasjoners virkemåte, og vil således gi tre ulike forklaringer for hva som gikk galt 22. juli. Oppgaven vil benytte tre teoretiske perspektiver for bedre å fange opp nyansene ved kommisjonens vurderinger. Det er grunn til å tro at kommisjonens organisasjonssyn inneholder elementer fra flere enn bare ett av

perspektivene. Ved å benytte tre teoretiske perspektiver oppnår man dermed å få grep om et større mangfold av kommisjonens organisasjonstenkning.

## **1.4 Om kommisjonen**

Kommisjonen ble ledet av Alexandra Bech Gjørsv, en jurist med bakgrunn fra lederposisjoner i både privat og offentlig sektor. De øvrige medlemmene av kommisjonen var en jurist med erfaring fra politiet, ytterligere to med politifaglig bakgrunn, en generalløytnant, en journalist og historiker, en lege, en med ledererfaring fra offentlig og privat sektor, en fra skolesektoren med erfaring fra frivillighetssektoren, og en statsviter (NOU 2012: 14: 39). Statsviteren i kommisjonen var Laila Bokhari, som er terrorforsker.

Det ble forventet av kommisjonen at de skulle ”fremme forslag om de tiltak den mener er nødvendig for å få en bedre fremtidig beredskap” (NOU 2012: 14: 39). I kommisjonens mandat, nærmere beskrevet i kapittel 3, er det rom for store skjønnsmessige vurderinger. Sammensetningen til kommisjonen er derfor av interesse. Det er grunn til å tro at kommisjonens sammensetning vil ha en betydning for vurderingene den gjør og konklusjonene den fatter. Undersøkelser viser at utdannelse har relevans for beslutningsadferd for ansatte i norske departementer, og det er grunn til å tro at det samme gjelder for kommisjonens medlemmer (Zuna 1999, Egeberg 2012).

## **1.5 Oppgavens struktur**

Oppgaver er delt inn i fem kapitler som i stor grad reflekterer gangen i forskningsprosessen. Kapittel 2 er et teori- og metodekapittel. Der gjennomgås de tre organisasjonsteoretiske perspektivene som danner det teoretiske grunnlaget for studien, og det settes opp noen forventninger om funn. Kapittel 2 går også gjennom metoden som ligger til grunn for denne studien, med noen betraktninger om validitet og reliabilitet. Kapittel 3 er et empirikapittel. Der blir det gjort rede for hovedtrekkene i empirien, som er hentet fra rapporten fra 22. juli-kommisjonen. I kapittel 4 følger analysen, der hovedtrekkene i empirien ses i lys av de organisasjonsteoretiske

perspektivene. Kapittel 5 er det siste og avsluttende kapittelet, som oppsummerer og konkluderer studien.

## **2 Teori og metode**

### **2.1 Tre perspektiver på organisasjonsteori**

#### **2.1.1 Innledning**

Oppgaven har en organisasjonsteoretisk tilnærming, og problemstillingen vil bli analysert ut fra tre perspektiver innen organisasjonsteori. Forutsetningen for organisasjonsteori for offentlig sektor er tanken om at offentlig sektors organisering og omgivelser har en betydning for innholdet av offentlig politikk (Egeberg 2012). De offentlige myndigheters ”organisering og virkemåte” må, i tråd med denne forutsetningen, derfor analyseres for å forstå innholdet av den politikken som utøves (Christensen et al. 2010: 11). Det følger av dette at offentlige myndigheters organisering også vil ha innvirkning på forberedelser og håndteringen av kriser.

Organisasjonsteoretisk tilnærming baserer seg videre på en grunntanke om at offentlige og private organisasjoner er forskjellige. Offentlige organisasjoner skiller seg fra private bedrifter på flere måter. Offentlige organisasjoner forvalter offentlige interesser, og de må derfor ta ”hensyn til et bredere sett av mål og verdier” (Christensen et al. 2010: 15). Videre er lederne i offentlige organisasjoner ansvarlige overfor innbyggerne i et land fremfor eiere av et privat foretak, og det krever at offentlige organisasjoner opptrer i tråd med noen grunnleggende verdier i samfunnet (ibid.). I tillegg har de gjerne andre økonomiske forutsetninger enn private bedrifter, ved at de blir tildelt penger over statsbudsjettet fremfor å operere på et marked (Christensen et al. 20120: 9). I praksis er det mange organisasjoner i Norge som virker i grenseland mellom offentlig og privat sektor. Mange private organisasjoner er avhengige av store offentlige tilskudd for å bestå, private organisasjoner må også følge lover og regelverk, og det er i Norge et utstrakt samarbeid mellom offentlige og private aktører på mange politikkområder.

Oppgaven tar utgangspunkt i at beslutningstakere i offentlige organisasjoner har begrenset rasjonalitet (Simon 1947). Begrenset rasjonalitet innebærer at beslutningstakerne har en ”begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet” med

informasjon om et utvalg av tilgjengelige alternativer og konsekvenser (Christensen et al. 2010: 27-28 og 36). I realiteten er det vanskelig for offentlige organisasjoner å opptre på en fullstendig rasjonell måte. Moderne offentlige organisasjoner står foran komplekse problemer, og de har ofte mange ulike mål, hvorav flere kan være direkte motstridende (Christensen et al. 2010: 36). I tillegg opererer de i en hverdag preget av enorme mengder informasjon (Egeberg 2012). Da vil noen problemområder og virkemidler bli valgt fremfor andre, og det vil være tilnærmet umulig fullt ut å forstå konsekvenser av egen beslutningsadferd. De fleste organisasjoner eksisterer i omgivelser som er komplekse og uoversiktlige. Begrenset rasjonalitet innebærer at aktørene handler rasjonelt ut fra et utvalg av tilgjengelig kunnskap og alternativer.

Til tross for forskjeller og motsetninger mellom de tre teoretiske perspektivene som benyttes i oppgaven, kan det å se teoriene som komplementære heller enn konkurrerende være nyttig. Teoriene legger vekt på forskjellige egenskaper ved offentlige organisasjoner og deres omgivelser. De som tar beslutninger på vegne av offentlige organisasjoner forholder seg til et mangfold av lover, brukere, fagområder, teknologier etc., og tre teoretiske perspektiver vil fange opp dette mangfoldet bedre enn én (Christensen et al. 2010: 25). Det er derfor grunn til å tro at man ved å benytte flere teoretiske perspektiver vil fange opp flere nyanser og sider av offentlige myndigheters virkemåte. Dersom en eller flere av teoriene skulle vise seg å være mindre treffende for å besvare problemstillingen, er dette også et interessant funn og vil dermed bidra til verdifull kunnskap (King et al. 1994: 19).

### **2.1.2 Instrumentell teori**

Utgangspunktet for det instrumentelle perspektivet er at organisasjoner fungerer som redskaper for å virkeliggjøre samfunnets kollektive mål (Gulick, 1937; Scott 2003). I praksis vil dette si at politiet, for eksempel, eksisterer på grunn av behovet for en ordensmakt som sørger for at lovene blir fulgt. Organisasjonene fungerer dermed som kollektive aktører som utfører oppgaver i samfunnet (Scott 2003: 7). Den sentrale handlingslogikken innenfor instrumentell teori er formålsrasjonalitet (Christensen et al. 2010: 35). Formålsrasjonalitet innebærer vurderinger om hva målet er og hvilket

middel som er egnet til å nå dette målet. Det alternativet som gir størst grad av måloppnåelse vil bli valgt fremfor andre alternativer. Denne mål-middel-tankegangen kjennetegner instrumentell teori. Beslutningstakere innenfor organisasjonen vil gjøre en vurdering av hva som oppleves som et problem eller et ønsket mål, for deretter å velge mellom tilgjengelige alternativer for å nå målet. Det formålsrasjonelle ved det instrumentelle perspektivet kan komme til uttrykk på to ulike måter (Christensen et al. 2010: 33). For det første kan det komme til uttrykk gjennom at menneskene innefor organisasjonen opptrer på en formålsrasjonell måte. For det andre kan det formålsrasjonelle komme til uttrykk gjennom virkningene av organisasjonens utforming, fordi organisasjonsstrukturen er utformet i tråd med formålsrasjonelle vurderinger (ibid.). Men fortsatt gjelder forbeholdet om beslutningstakeres begrensede rasjonalitet. Kommisjonens vurderinger i rapporten inneholder ingen analyser av beslutningsprosesser 22. juli, og det er heller ikke det denne oppgaven handler om. Det som er interessant for oppgavens problemstilling er hvordan kommisjonen tenker om organisering.

En grunnleggende antakelse innenfor instrumentell teori er at en organisasjons formelle struktur vil påvirke menneskene innenfor organisasjonen, og at den formelle strukturen derfor også får betydning for hva som besluttet i organisasjonen (Simon 1947, Egeberg 2012). De aller fleste organisasjoner kjennetegnes av at de har en arbeidsdeling som deler organisasjonen inn i ulike underenheter, hvor de ulike underenhetene har ulike arbeidsoppgaver (Scott 1937). En spesialisering av arbeidsoppgavene etter nærmere bestemte prinsipper er upersonlige og knyttet til den formelle posisjonen, og ikke til den personen som til enhver tid besitter stillingen (Gulick 1937, Christensen et al. 2010: 37). Det vil være store forskjeller, både horisontalt og vertikalt, mellom hva de ulike posisjonene innad i organisasjonen har informasjon om og hva slags arbeidsoppgaver de er ment å utføre (Egeberg 2012). En leder vil ha kjennskap til en større del av virksomhetens arbeidsområder enn en ansatt lengre ned i hierarkiet, som på sin side vil ha større detaljkunnskap om et mer begrenset saksområde (ibid.). Den formelle strukturen påvirker dermed beslutningsadferden, fordi den legger rammer for hvilke interesser og hvilke mål som forfølges, og hvilke alternativer som blir tatt med i vurderingen (Egeberg 2012: 3).

Den formelle strukturen fungerer dermed slik at den kanaliserer ”oppmerksomheten og beslutningsadferden” i organisasjonen (Christensen et al. 2010: 28). Det foregår en utvelgning av problemområder og virkemidler, og i det instrumentelle perspektivet vil en organisasjons formelle struktur være av betydning for hva som blir valgt ut. Endringer i den formelle strukturen vil derfor gi endringer i beslutningsadferd. Den formelle strukturen begrenser og muliggjør dermed handling i organisasjonen, og den vil derfor heller aldri være nøytral (Egeberg 2012: 4). Når oppgaven skal gjenkjenne kommisjonens instrumentelle tenkning, vil den derfor se etter argumenter knyttet til vektlegging av formell struktur.

Det er vanlig å skille mellom to varianter av instrumentell teori, en hierarkisk og en forhandlingsvariant. Hovedforskjellen mellom disse variantene er synet på hvem som står bak beslutningene i organisasjonen. Den hierarkiske varianten ser på organisasjonen som enhetlig og et redskap for ledelsen (Christensen et al. 2010: 34, March og Olsen 1983: 282-283). Innenfor hierarkisk variant av instrumentell teori vil man se beslutninger som et resultat av ledelsens ønsker, og organisasjonen vil fremstå som effektiv. Det vil være klare ansvarsforhold innad i organisasjonen og ledelsen vil være sterk nok til å oppnå sine mål (ibid.). Hierarkisk instrumentalisme innebærer en vektlegging av ledelsen og dens planverk.

Forhandlingsvarianten av instrumentell teori ser organisasjonen som en sammenslutning av flere interessegrupper med ulike verdier og mål (Christensen et al. 2010: 34, March og Olsen 1983: 283-284). Beslutninger innenfor denne varianten vil være et resultat av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører. Ledelsen av en organisasjon vil sjelden være enhetlig, men vil bestå av en heterogen gruppe med motstridende problemoppfatninger og mål. Beslutningstakerne i organisasjonen vil ha flere de er lojale mot, og de vil være preget av et visst krysspress i beslutningsprosessen (ibid.). Organisasjonen vil derfor kunne fremstå som inkonsistent og lite effektiv.

Innenfor instrumentell teori vil styring ofte bli vektlagt. Styring handler om å bestemme noe på vegne av flere gjennom påvirkning med ”formelle styringsinstrumenter” (Christensen et al. 2010: 121). Innad i organisasjonen finner man ledelsen på toppen av organisasjonshierarkiet, og ledelse kan sies å være



tilsvarende det ”å utnytte hierarkiske virkemidler” (Christensen et al. 2010: 123). Formelle styringsinstrumenter kan være regler og rutiner som gjelder i organisasjonen, eller planverk og beslutninger som ledelsen fastlegger. Ledelsen kan styre organisasjonen både gjennom utformingen av den formelle strukturen og gjennom å handle formålsrasjonelt innefor rammene av organisasjonsstrukturen (Christensen et al. 2010: 48). Hvilke regler, rutiner og prosedyrer som gjelder innenfor en organisasjon, vil legge føringer for hvordan de ansatte i organisasjonen utfører sine oppgaver, og det forutsettes at de ansatte i organisasjonen handler formålsrasjonelt etter det regelverket som foreligger (Christensen et al. 2010: 42). Det instrumentelle perspektivet forutsetter at det er ledelsen i en organisasjon som sitter med de sterkeste formelle styringsinstrumentene, og at styringskapasiteten vil avta nedover i organisasjonshierarkiet (Christensen et al. 2010: 123). I tråd med dette vil rasjonelle styringssignaler fra ledelsen bli fulgt opp av ansatte i organisasjonen på en formålsrasjonell måte. Det oppgaven derfor vil se etter, er om kommisjonen vektlegger styring og formelle styringsinstrumenter som argumenter i sin vurdering.

### **2.1.3 Kulturteori**

Kulturperspektivet vektlegger at organisasjoner har en organisasjonskultur som de ansatte blir sosialisert inn i. Denne organisasjonskulturen består av uformelle normer og verdier som oppstår i tilknytning til de formelle. I kulturperspektivet forutsettes det at organisasjonskulturen vil ha betydning for hvordan beslutninger blir tatt. På denne måten skiller det kulturelle perspektivet analytisk mellom organisasjoner og institusjoner. Organisasjoner kan oppfattes som et instrument eller redskap for å utføre bestemte oppgaver, mens en institusjon bedre forstås som noe mer enn et redskap, noe som nærmest er organisk og som stadig er i utvikling (Selznick 1997: 18-19). Institusjoner vil tilpasse seg de nære omgivelsene (ibid). Den organisasjonskulturen som utvikler seg innenfor organisasjoner kan derfor sies å ha institusjonelle trekk (Christensen et al. 2010: 52). Når en organisasjon har slike institusjonelle trekk, er organisasjonen ”mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav”, samtidig som den også får ”nye og nødvendige kvaliteter, noe som gjør at den

kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap” (ibid.). Det følger av dette at rasjonelle styringssignaler fra ledelsen omformes av organisasjonens egne normer og verdier. Dette vil påvirke beslutningsadferden i retning av å finne løsninger som er i samsvar med den kulturen som allerede råder i organisasjonen. Slik organisasjonskultur vil variere mellom ulike organisasjoner. I kulturperspektivet vil også endringer skje på en gradvis og inkrementell måte (Lindblom 1959). Kulturteori kan ses på som en teori om mangfold fordi organisasjoner over tid utvikler seg ulikt (Christensen et al. 2010: 75). Oppgaven vil være oppmerksom på om kommisjonen gjør bruk av organisasjonsspesifikk kultur som forklaring og begrunnelse.

En viktig retning innen kulturell institusjonell teori er den som legger vekt på sti-avhengighet. Innen sti-avhengige organisasjoner vektlegges valgene som blir tatt i de årene organisasjonen blir etablert. Dette fører til at avgjørelser som blir tatt i organisasjonens formative år blir avgjørende for veiene organisasjonen tar i fremtiden (Krasner, 1988, Christensen et al. 2010: 62, Peters 2012: 70). Organisasjonen vil utvikle og endre seg med årene, men valgmulighetene er begrensede innenfor rammen av de valgene man har foretatt tidligere (Peters 2012: 73). For organisasjonen vil det koste mye ressurser å foreta valg som bryter med den stien man er på, og dette er en kostnad som vil øke etter hvert som tiden går. Dette kalles i litteraturen for ”increasing returns” (Pierson 2000). Med ”increasing returns” øker sannsynligheten for å fortsette langs samme sti for hvert steg man tar fordi den relative nytten ved å holde seg på samme sti blir større med tiden (Pierson 2000: 252). Mindre endringer er mulige innenfor selve organisasjonen, mens radikale endringer innenfor sti-avhengige organisasjoner krever spesielle forutsetninger. Disse blir i teorien kalt ”punctuated equilibria” (Peters 2012: 78). Det kan forstås som tidspunkter der balansen i organisasjonen blir brutt på grunn av kriser som oppstår utenfor selve organisasjonen. Terrorangrep kan være en slik krise som kan muliggjøre større endringer, men det kan også føre til en tilbakevending til stien. Det oppgaven vil se på er om kommisjonen legger til grunn sti-avhengighet i endringsprosesser.

I det kulturelle perspektivet vil institusjonaliserte organisasjoner utvikle en handlingslogikk som skiller seg fra den rent formålsrasjonelle. Det er de uformelle strukturene i organisasjonen som vil bety mest for de ansatte, og handlingslogikken vil

bære preg av en logikk om det passende (Christensen og Røvik 1999: 160). March og Olsen (1989) har konseptualisert logikken om det passende, de og argumenterer med at denne logikken vil være mer avgjørende for beslutningsadferd i institusjoner enn konsekvenslogikk. Det vil, med andre ord, være mer avgjørende for organisasjonens ansatte om de handler i samsvar med hva som er passende enn hva som gir den enkelte de gunstigste konsekvensene (Peters 2012: 30). Å oppføre seg i tråd med logikken om det passende er derfor å være motivert av institusjonens verdier (Peters 2012: 31). Hva som er kulturelt passende i en organisasjon kan variere stort mellom ulike organisasjoner. Ved å handle ut fra logikken om det passende, foretar man en ”matching” av identitet, regler og situasjoner (Christensen og Røvik 1999: 163). Det vil si at man lever opp til noen sosiale forventninger hvor man tilpasser oppførselen sin etter hva som er kulturelt passende. Ofte vil ansatte i organisasjoner ha flere og motstridende identiteter, regler og situasjoner å forholde seg til, og mye tyder på at det å ”matche” disse blir enklere ved økt erfaring. Logikken om det passende er på denne måten potensielt både med på å påføre begrensninger for adferden, samtidig som den også vil kunne forsterke og gjøre handling mulig (Scott 2008: 55). Oppgaven vil se etter om kommisjonen legger logikken om det passende til grunn for ulike vurderinger den gjør.

#### **2.1.4 Myteteori**

Myteteori skiller seg fra kulturteori ved at organisasjoner tilsynelatende blir likere hverandre på overflaten heller enn genuint ulike. Myteteori er derfor en teori om isomorfi mellom organisasjoner (Christensen et al. 2010: 75). I myteperspektivet er tanken at organisasjoner søker legitimitet i omgivelsene ved å fremstå på en måte som reflekterer sosiale normer og forventninger i samfunnet (Parsons 1956, Meyer og Rowan 1991: 41). Til enhver tid er det forventninger i samfunnet om hvordan organisasjoner bør være utformet og hvordan de bør fungere, og dette arter seg som sosiale normer. Det er disse sosiale normene som kalles myter, og de kan forstås som ”en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon” (Christensen et al. 2010: 76). Innholdet i mytene kan variere stort, men

kjennetegnes gjerne av at de både ses som ”effektive redskaper som organisasjoner kan bruke for effektiv måloppnåelse” og som noe som er ”de tidsriktige, effektive, moderne [...] måtene å organisere på” (Christensen et al. 2010: 77). Mytene vil være preget av å være tendenser i tiden og kan ofte endre seg raskt.

Myteperspektivet vektlegger at når organisasjoner reflekterer disse mytene utad, vil de oppnå legitimitet uten at det nødvendigvis vil gjøre organisasjonen mer effektiv (Christensen et al. 2010: 75). På denne måten fungerer mytene som ”symboler på fremskritt og rasjonalitet” samtidig som det tas for gitt at de er den ”riktige og effektive måten å organisere og lede på” (Røvik 2007: 26). Alle organisasjoner er avhengig av legitimitet fra omgivelsene for å bestå, og de må derfor vise at de lever opp til sosiale normer om hvordan organisasjoner bør utformes. I myteperspektivet vil det være langt mellom det som kommer til uttrykk og det som faktisk skjer i organisasjonen. Det viktigste vil være hvordan omgivelsene oppfatter organisasjonen og dens beslutningsadferd, og ikke om dette medfører noen kvalitativ endring av adferden. Oppgaven vil se etter om kommisjonen vektlegger forskjeller mellom hva organisasjonen kommuniserer og hva den i realiteten gjør, som for eksempel kan komme til uttrykk som manglende implementering.

Det er ofte knyttet uklarerheter til hvordan mytene oppstår og hvor de kommer fra. Mer tydelig er det at det foregår en spredning av myter ved hjelp av ulike aktører (Røvik 2007: 16-17). Ideer om organisering kan løsrives fra en kontekst og flyttes til en annen kontekst. Dette innebærer at ideen først gis en ”idémessig representasjon” og deretter forsøkes flyttet til en annen organisasjon (Røvik 2007: 262). Hvor god denne oversettelsen er og hvor stor overførbarhet ideen har, vil variere stort. Oversettelsen kalles dekontekstualisering, mens kontekstualiseringen er forsøket på å bruke denne ideen i en ny sammenheng (Røvik 2007: 260 og 293). Flere typer aktører er involverte i å spre mytene fra en kontekst til en annen. Det kan være private konsulentselskaper, internasjonale organisasjoner, mediebedrifter og forskningsinstitutter (Christensen et al. 2010: 83-85). Felles for dem er at de tilbyr myter. Det som kjennetegner mytene som tilbys vil variere, fra tekniske løsninger til noe langt mer vagt, men mytene vil være tilsynelatende universale og ha stor symbolkraft (Christensen et al. 2010: 86). Spredningen av myter bærer preg av moteaktige svingninger, som etter å ha vært

populære en stund må vike for nyere myter. Oppgaven vil se på om kommisjonen vektlegger ulike konsepter eller ideer som kan oppfattes som myter.

Mytene vil ofte nedfelle seg i den formelle strukturen, men uten at dette gir instrumentelle virkninger. På denne måten reflekterer den formelle strukturen myter til omgivelsene (Meyer og Rowan 1991: 41). Myteteori ser et avvik mellom en organisasjons formelle struktur og hvordan organisasjonen fungerer i det daglige (Meyer og Rowan 1991: 43). Ledere i en organisasjon kan bevisst bruke mytene på en symbolsk måte. Dette gjør de ved at mytene og symbolene fremstår som deres ”teori om handling”, uten at det nødvendigvis gir utslag i konkrete handlinger (Christensen et al. 2010: 126). På denne måten er symbolene koblet fra den faktiske adferden (Byrkjeflot et al. 2012: 5). Ofte vil symbolene være knyttet til noe uklart, og gjerne noe abstrakt som er vanskelig å definere eller konkretisere. På denne måten vil symbolene være tomme ord som avviker fra det som er virkelig, uten at det nødvendigvis er så lett å oppdage. Oppgaven vil se etter om kommisjonens forståelse av formelle elementer kan oppfattes som mytepreget.

Myter er sjelden ensartet, så organisasjoner må ofte forholde seg til mange myter og ta mange motstridende hensyn. En måte for organisasjoner å håndtere dette på er dekobling. Dekobling er en metode som kan brukes for å skape distanse mellom formell struktur og den daglige aktiviteten i en organisasjon (Meyer og Rowan 1991: 57). Dette kan gjøres ved at organisasjonen støtter opp under mytene samtidig som den tar seg av de daglige gjøremålene, eller ved at ulike hensyn ivaretas på ulike tidspunkter. Fordelene med dekobling er at konflikter kan unngås og at organisasjoner dermed kan oppnå legitimitet fra et bredt spekter av aktører i omgivelsene (Meyer og Rowan 1991: 58). En annen og relatert måte å håndtere myter på er gjennom det som i myteteori kalles ”hykleri” (Brunsson 2006: 7). For offentlige organisasjoner kan hykleri være svaret på hvordan man skal håndtere motstridende krav fra omgivelsene (Brunsson 2006: 172). Hykleri handler om den inkonsistensen mellom prat og handling man får ved å skille prat, beslutninger og handlinger. En måte å gjøre dette på er for organisasjonen å ha ulike budskap til de innenfor og de utenfor organisasjonen, en taktikk som kan kalles ”double talk” (Brunsson 2006: 7). En annen måte organisasjonen å løse problemet med inkonsistente myter er gjennom å vise frem

inkonsistensene (Brunsson 2006: 195 og 9). Dette kan bidra til å øke legitimiteten til organisasjonen, og det kan også være nødvendig for å møte de mange og motstridende kravene fra omgivelsene. Oppgaven vil undersøke om kommisjonen vektlegger dekobling og hykleri som uttrykk for myter.

### **2.1.5 Teoretiske forventninger**

De tre teoretiske perspektivene skiller seg fra hverandre ved hvordan de ser på organisasjoner og beslutningsadferden til de ansatte i organisasjonen. Handlingslogikken er også ulik etter hvilket teoretisk perspektiv som legges til grunn. Fordi de tre perspektivene er ulike, forutsettes det at de vil gi ulike svar på problemstillingen, og at valg av teoretisk rammeverk vil påvirke analysen. Del to av oppgavens problemstilling, *hvordan vi kan forstå 22. juli-kommisjonens organisasjonstenkning ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver*, søker hovedsakelig å kategorisere kommisjonens tenkning ut fra de ulike teoretiske perspektivene.

#### **Forventninger fra et instrumentelt perspektiv**

Dersom et instrumentelt perspektiv legges til grunn for analysen, forventes det at handlingslogikken til kommisjonen bærer preg av en rasjonell mål-middel-tankegang, der man har en god oversikt over tilgjengelige handlingsalternativer og de virkemidlene som er egnet til å nå målene.

- 1) Det forventes at kommisjonen tilkjenner en tankegang preget av rasjonelle mål-middel-vurderinger.

Fra et instrumentelt perspektiv forventes det også at kommisjonen vil tilkjenne tenkning som vektlegger instrumentelle aspekter og formell struktur.

- 2) Det forventes at kommisjonens vurderinger vil legge vekt på organisasjonens formelle struktur, ledelse, hierarki, planverk, regler og rutiner.

Videre vil en instrumentell tenkning vil komme til uttrykk som en vektlegging av ledelsens rasjonelle styringssignaler og som fører til ønskede endringer av beslutningsadferden.

- 3) Det forventes at kommisjonen vektlegger formålsrasjonell styring fra organisasjonens ledelse og underordnede beslutningstakere som følger styringssignalene.

### **Forventninger fra et kulturelt perspektiv**

Dersom man analyserer kommisjonens organisasjonstenkning ut fra et kulturelt perspektiv, vil man forvente å finne at den vektlegger kulturen innad i en organisasjon som en viktig forklaring. I denne sammenhengen vil organisasjonene være enkelte departementer eller hele regjeringsapparatet, eller ulike virksomheter eller distrikter innenfor politiet. Videre vil kulturell tenkning forutsette at organisasjoner er ulike hverandre fordi de har oppstått til ulike tider og har utviklet ulike institusjonelle trekk. Kulturell tenkning vil kjennetegnes av en logikk om det passende som den bestemmende handlingslogikken.

- 1) Det forventes at kommisjonen tilkjenner en tankegang preget av logikken om det passende.

Kulturell tenkning vil komme til uttrykk som vektlegging av sti-avhengige prosesser og på langsomme endringsprosesser og gradvise tilpasninger til styringssignaler og nye trusselbilder.

- 2) Det forventes at kommisjonen legger vekt på sti-avhengighet og endringer som tar tid og er gradvise.

Til sist vil man forvente at kommisjonen vil legge vekt på sosiale normer, organisasjonsspesifikke verdier og kulturelle faktorer ved kriseberedskapen. Den vil finne at det er ulikheter i virksomhetenes planverk og hvor godt forberedt de er på kriser, og at planverkene ikke vil være sentrale for krisehåndteringen.

- 3) Det forventes at kommisjonen gir uttrykk for ulikheter mellom organisasjonene som kommer av ulik organisasjonskultur.

## **Forventninger fra et myteperspektiv**

Dersom et myteperspektiv legges til grunn for analysen, kan vi forvente å finne et syn på organisasjoner hvor de institusjonelle omgivelsene vil ha stor betydning for hvordan organisasjonen handler. Kommisjonen vil da legge vekt på at organisasjoner skal fremstå på en moderne og tidsriktig måte.

- 1) Det forventes at kommisjonen legger vekt på måter å organisere på som oppfattes som ”riktig” eller ”naturlig”.

Måten organisasjonen organiseres på vil ikke nødvendigvis gi noen instrumentell effekt, for det kan være et stort spenn mellom hva organisasjonen kommuniserer utad og de faktiske aktivitetene til organisasjonen. Inkonsistenser mellom prat og handling vil være et uttrykk for myter.

- 2) Det forventes at kommisjonen vektlegger inkonsistenser mellom prat og handling.

Mytetenkning kan videre komme til uttrykk ved bruk av symboler. Symboler kan være knyttet til mange ulike sider av organisasjonens virksomhetsområde.

- 3) Det forventes at kommisjonen gir uttrykk for at organisasjonen søker legitimitet ved å tilpasse seg omgivelsenes forventninger om oppdaterte kriseplanverk, fokus på sikkerhet og gode rutiner for samordning.

## **2.2 Metode**

### **2.2.1 Oppgavens metodiske opplegg**

Studien i oppgaven er en enkel casestudie, der et enkelt tilfelle blir gjenstand for dypere granskning (Gerring 2007: 20). I studien er det rapporten fra 22. juli-kommisjonen som er gjenstand for granskningen. En case kan forstås som et avgrenset fenomen observert på et visst tidspunkt (Gerring 2007: 19). En fordel med casestudien som tilnærningsmåte er at den gir stor detaljkunnskap om det man ønsker å undersøke (Hellevik 2006: 98). I denne studien, hvor organisasjonstenkningen til 22. juli-kommisjonen skal kartlegges og analyseres, er det viktig med bred kunnskap om kommisjonens vurderinger. Dette oppnås gjennom den muligheten til fordypning av



rapporten fra kommisjonen som casestudien gir. En annen fordel med casestudien er at man oppnår å se de mange ulike empiriske observasjonene i sammenheng med hverandre, slik at studien ikke mister synet av helheten og konteksten (ibid.).

Dokumentet i denne studien er rapporten fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14). Rapporten er et primærdokument, hvilket betyr at teksten er produsert av den samme gruppen mennesker hvis organisasjonstenkning som skal undersøkes (Mogalakwe 2006: 222). Rapporten er også et offentlig dokument, utgitt av en offentlig utnevnt kommisjon nedsatt av regjeringen, og den er tilgjengelig for alle som vil lese den. Meningen med dokumentstudier er å forstå meningen og betydningen av innholdet i dokumentet, både på en bokstavelig og en fortolkende måte (Christensen et al. 2013: 7, Scott 1990: 28).

Det er fire kontrollkriterier knyttet til dokumentstudier, for å forsikre seg om at dokumentet holder en kvalitet som er verdt å forske på (Scott 1990: 1-2). Det første, *pålitelighet*, handler om at dokumentet er ekte og er hva det gir seg ut for å være. Det andre, *troverdighet*, handler om at dokumentet ikke har feil eller forvrengninger. Det tredje, *representativitet*, er bare aktuelt for en viss type dokumenter, for å si noe om det er typisk eller representativt for sitt slag. Det fjerde kontrollkriteriet er *mening*, og handler om hvorvidt dokumentet er klart og forståelig (Scott 1990, Mogalakwe 2006).

Rapporten fra 22. juli-kommisjonen er det dokumentet som undersøkelsen i oppgaven baserer seg på. *Påliteligheten* til denne rapporten anses her for å være svært høy. Som nevnt i innledningen, har rapporten fått svært stor oppmerksomhet etter at den ble lagt frem. Det er ingen grunn til å tro at denne rapporten ikke er det dokumentet det gir seg ut for å være. Rapportens *troverdighet* avhenger av fraværet av feil i kommisjonens fremstilling. Det har kommet innsigelser fra ulike hold om at kommisjonen har enkelte faktafeil i sin fremstilling av hendelsene 22. juli. Det er imidlertid ikke av avgjørende betydning i vårt tilfelle. Det som undersøkes her er organisasjonstenkningen i kommisjonen, og det er derfor kommisjonens egen fremstilling og måte og tenke på som er av interesse for denne oppgaven. Når det gjelder *representativitet*, er det ikke en aktuell vurdering for denne oppgaven, for det er ikke det som undersøkes. Rapportens *mening* anses for å være god.

Oppgaven tar for seg rapporten fra 22. juli-kommisjonen, som ble levert som et ferdig produkt til regjeringen da kommisjonen var ferdig med arbeidet sitt i august 2012. Oppgavens ambisjon er å finne svar på hva som kjennetegner 22. juli-kommisjonens organisasjonstenkning og hvordan det kan forstås i lys av organisasjonsteori. Når det gjelder terrorangrepene 22. juli, er de å betrakte som enestående i sitt slag i Norge. Andre land har imidlertid vært mindre forskånet for terrorens virkninger enn det vi har i Norge, og i følge PST er det grunn til å tro at også Norge vil bli mer utsatt for terror i fremtiden (NOU 2012: 14: 46). Bare siden arbeidet med denne oppgaven begynte, har et norsk, delvis statseid, selskap og norske borgere vært utsatt for internasjonal terrorisme ved Statoils hovedkvarter i In Amenas i Algerie. Dette gir et godt utgangspunkt for å tilegne seg kunnskap om de norske myndighetens håndtering av krisen 22. juli 2011. Ikke bare for å kartlegge hvor svakhetene ligger i hvert enkelt tilfelle for å lære av sine feil, men også for å være bedre i stand til å håndtere andre terroranslag som eventuelt måtte komme. Enkelte sider av krisehåndtering er felles for mange ulike typer kriser, og dette vil være nyttig kunnskap i fremtiden.

Det er et kjennetegn ved vitenskapelige studier at de har en ambisjon om å generalisere til et større antall enheter og til andre kontekster enn det som har blitt undersøkt i studien (Bryman 2004: 76). Casestudier også, som gjerne har et nøyaktig avgrenset omfang, kjennetegnes av at de har en viss generaliserende ambisjon utover å kartlegge dybdekunnskap om en enkelt case (Gerring 2007: 20). I tillegg til at det generelt er nyttig å ha stor kunnskap om viktige hendelser på den offentlige arena, så også om 22. juli og kommisjonens fremstilling av de offentlige myndighetenes krisehåndtering, har også denne oppgaven en viss generaliserende ambisjon. Det består i å plassere analysen og funnene i den konteksten den hører hjemme i, hvilket er innen norske myndigheters krisehåndtering og innen organisasjonsteori.

Problemstillingen krever at man går i dybden av 22. juli-kommisjonens vurderinger. Metoden som er valgt er en kvalitativ dokumentanalyse, der rapporten fra 22. juli-kommisjonen er oppgavens empiriske hovedgrunnlag (NOU 2012: 14). Rapporten er et primærdokument, i den forstand at den ble skrevet kort tid etter hendelsene den beskriver (McCulloch 2004: 4). Den er i tillegg en ferdig skrevet

offentlig rapport, som ikke vil bli endret i ettertid. Dataene i studien refererer til de empiriske observasjonene som systematisk er samlet inn (King et al. 1994: 23). Det oppgaven søker å få svar på er organisasjonstenkning i rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Det er dermed organisasjonstenkning som er den avhengige variabelen. Hva kommisjonen legger vekt på i sin vurdering av hendelsene 22. juli forutsettes å prege de konklusjonene som den kommer med.

### **2.2.2 Validitet**

Høy validitet for slutningene i undersøkelsen forutsetter at målingene har høy reliabilitet (Hellevik 2006: 53). I tillegg må det, for å oppnå høy validitet for en studie, være samsvar mellom det teoretiske utgangspunktet og de empiriske observasjonene (Hellevik 2006: 51). Validitet handler om hvorvidt dataene som blir samlet inn gjelder de samme egenskapene som problemstillingen, og derfor er egnet til å belyse den (Hellevik 2006: 52, 183). For denne oppgaven vil det si at god validitet avhenger av at det empiriske materialet er relevant for å besvare problemstillingen, altså at rapporten fra 22. juli-kommisjonen er relevant for å besvare forskningsspørsmålet om kjennetegnene ved kommisjonens organisasjonstenkning i rapporten og hvordan vi kan forstå det ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver. Det forutsettes at rapporten er et relevant empirisk grunnlag for studien.

Såkalt umiddelbar validitet for slutningene i studien kan ses som et minimumskrav (Bryman 2004: 73). Vurderingen av den umiddelbare validiteten er en intuitiv prosess som avgjør om det er samsvar mellom det som skal måles og det som faktisk måles i studien (ibid.). Det antas her at det er høy umiddelbar validitet i studien. Videre er det mange ulike former for validitet som er relevante for kvalitativ forskning, men som i denne studien er mindre relevante. Problemstillingen til denne studien gjør at det hele veien foretas vurderinger av hva som kan regnes som uttrykk for organisasjonstenkning og hvordan det kan forstås ut fra de teoretiske perspektivene. Det foretas derfor gjennom studien en løpende vurdering av hva som ligger bak kommisjonens uttalelser, og hvordan dette kan passe inn i det som er interessant for studien.

### 2.2.3 Reliabilitet

Reliabilitet kan forstås som dataenes nøyaktighet, og det handler om samsvaret mellom den operasjonelt definerte variabelen og dataene i studien (Hellevik 2006: 53). Dataene i denne oppgaven er basert på de empiriske observasjonene i rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Kommisjonen startet det arbeidet som skulle resultere i rapporten nøyaktig tre uker etter terrorangrepene 22. juli 2011. Tidsmessig nærhet til hendelsene er viktig for dataenes reliabilitet, fordi det vil gi mest mulig sannferdige og nøyaktige observasjoner. Det er grunn til å tro at rapporten har høy reliabilitet.

Rapporten har vært gjenstand for både mye oppmerksomhet og en del kritikk etter at den ble lagt frem i august 2012. Noe av kritikken går på at enkelte av opplysningene i rapporten ikke er sannferdige. Faktafeil for sentrale empiriske observasjoner vil være uheldig for oppgavens reliabilitet. Imidlertid har disse innvendingene vært av en slik karakter at de ikke kan anses som veldig relevante for oppgaven. Det har vært snakk om få faktafeil knyttet til hendelsesforløpet. Det antas ikke å påvirke analysen i oppgaven, fordi analysen trekker på mange observasjoner og et eventuelt mønster i disse. Oppgaven vil ikke konkludere basert på en enkelt empirisk observasjon. Det forutsettes derfor her at informasjonen i rapporten er så nøyaktig og sannferdig som det lar seg gjøre når en kommisjon satt sammen av 10 enkeltmennesker skal gjennomgå hendelsene på en slik kaotisk dag som 22. juli 2011. ble. Det faktum at rapporten har vært gjenstand for så stor oppmerksomhet som den har, gjør at det er grunn til å tro at mer graverende feil og unøyaktigheter ville ha blitt oppdaget.

Etterprøvbarhet er en annen viktig forutsetning for at reliabiliteten til en studie skal være høy og er også et viktig prinsipp for alle vitenskapelige undersøkelser (King et al. 1994: 26). Etterprøvbarhet handler om muligheten for at andre skal kunne gjenta den samme undersøkelsen som er gjort (Hellevik 2006: 16). Muligheten for å etterprøve undersøkelsen som er foretatt i denne oppgaven er stor. 22. juli-kommisjonens rapport er et offentlig dokument som er tilgjengelig på internett for alle som er interesserte i den, og papirutgaven er også lett tilgjengelig. Tolkningene i analysen baserer seg dermed på tilgjengelige empiriske observasjoner og på anerkjente

teorier innenfor organisasjonsteorien. Andre kilder som er benyttet i oppgaven blir referert og dokumentert underveis i oppgaven.

Et godt utgangspunkt for å høyne en undersøkelses reliabilitet, er å gjøre så mange empiriske observasjoner som mulig (King et al. 1994: 24). Oppgavens omfang, både i tid og rom, forutsetter imidlertid at deler av 22. juli-kommisjonens rapport velges bort. Oppgaven har gjort en avgrensning som inkluderer det sentrale regjeringsapparatets og politiets krisehåndtering, men som ekskluderer de mange andre aktørene. Det er grunn til å tro at det er store ulikheter mellom de ulike etatenes krisehåndtering, og oppgaven har derfor ingen ambisjon om å generalisere til disse. Det antas at det er nok empiriske observasjoner i oppgaven til at det representerer rapportens omtale av regjeringsapparatet og politiet på en reliabel måte.

## **3 Hovedtrekk i empirien**

### **3.1 22. juli-kommisjonen**

22. juli-kommisjonen ble oppnevnt som en uavhengig kommisjon av regjeringen i august 2011 for å vurdere innsatsen til myndigheter og samfunnet i forbindelse med terrorangrepene. Kommisjonens mandat var å ”foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep [...]” (NOU 2012: 14: 38). Konklusjonen til kommisjonen er at mye fungerte godt 22. juli, men at det var noen viktige forhold som sviktet. I sum er dette så mye at kommisjonen betegner det som ”alvorlig svikt i samfunnets beredskap og evne til å avverge og beskytte seg mot trusler” (NOU 2012: 14: 450). Denne delen av oppgaven vil se nærmere på hva kommisjonen mener gikk galt for regjeringsapparatet og for politiet i håndteringen av krisen 22. juli 2011, og hva kommisjonen mener kan forbedres.

22. juli-kommisjonen legger i rapporten til grunn professor Arjen Boins definisjon av krise. Boin beskriver krise som ”a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions” (Boin et al. 2005: 2). De tre hovedelementene i definisjonen - trussel, rask reaksjon og usikkerhet – gjør at krisen skiller seg fra hendelser som er ønsket eller forventet, eller som det er mulig å planlegge for (ibid.). Kriser er uforutsigbare i sin natur, og de krever at beslutninger tas raskt uten at man nødvendigvis forutser følgene det vil få. Det er likevel mulig å planlegge for at kriser kan oppstå og ha et system for å håndtere dette.

### **3.2 Beredskap og krisehåndtering i Norge**

#### **3.2.1 Overordnede prinsipper for beredskaps- og sikkerhetsarbeid**

Det er fire hovedprinsipper som gjelder ved organiseringen av beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i Norge. Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) om

samfunnssikkerhet introduserte de tre første prinsippene i rapporten fra et utvalg som ofte blir kalt "Sårbarhetsutvalget" (Meld. St. nr. 29 (2011-2012): 39). *Ansvarsprinsippet* er det første prinsippet, og det innebærer at "det departement som til daglig har ansvaret for en sektor til daglig også har ansvaret for beredskapsplanlegging og iverksettelse av beredskapstiltak i egen virksomhet i en krisesituasjon" (St. meld. nr. 22 (2007-2008): 10). Dette er i tråd med den gjeldende praksis i den norske forvaltningen om ministerstyre, hvor hver statsråd har det overordnede ansvaret for sin sektor. Koordineringen mellom de ulike departementene er som en følge av denne praksisen relativt svak. Det andre prinsippet, *likhetsprinsippet*, innebærer at "den organisasjon man opererer med under kriser, bør ligne mest mulig på den organisasjonen man har til daglig" (NOU 2012: 14: 70). Begrunnelsen for dette prinsippet er at når en krisesituasjon oppstår, fungerer de fleste mennesker best dersom arbeidsoppgavene og organisasjonen rundt er kjente og tilnærmet like det de er til daglig (ibid.). Det tredje prinsippet, *nærhetsprinsippet*, innebærer at "kriser skal håndteres på et lavest mulig organisatorisk nivå" (NOU 2012: 14: 70). Begrunnelsen for dette prinsippet er at nærhet gir den raskeste og mest målrettede hjelpen i krisesituasjoner (ibid.).

Det fjerde prinsippet har regjeringen innført etter 22. juli 2011, og er et *samvirkeprinsipp* (NOU 2012: 14: 170). Prinsippet ble etablert som en følge av terrorangrepene 22. juli, men behovet for et sterkere samvirke var kjent også før 22. juli, og ble blant annet behandlet i Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) "Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning". Begrunnelsen for samvirkeprinsippet var behovet for økt samvirke mellom de ulike aktørene som er involvert i en krisesituasjon og et bedre helhetlig syn på krisen med bedre ressursutnyttelse (Meld. St. nr. 29 (2011-2012): 39). Prinsippet innebærer "at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering" (ibid.). Samvirkeprinsippet skal derfor sørge for bedre koordinering mellom ulike departementer, mellom departementer og underliggende etater og mellom offentlige og private organisasjoner som er involverte i krisehåndteringen.

De fire prinsippene utgjør til sammen et viktig grunnlag for statens arbeid med sikkerhet og beredskap, og de skal fungere sammen for å sikre best mulig krisehåndtering. Likevel er ikke prinsippene uproblematisk (Fimreite et al. 2011). Ingen av prinsippene er overordnet de andre, og motsetninger mellom dem kan skape problemer i arbeidet med krisen. Ansvarsprinsippetets fokus på vertikalt ansvar innenfor sitt fagområde står i et motsetningsforhold til samvirkeprinsippet, som skal sørge for bedre koordinering. Nærhetsprinsippet kan også gi utfordringer ved koordineringen, ved at krisehåndteringen primært skal skje lokalt. Dessuten kan likhetsprinsippet være problematisk i seg selv, ved at krisens natur kan tvinge frem en viss fleksibilitet i tilnærmingen som krever at den vanlige organiseringen fravikes. En krise er uforutsigbar og det er bred enighet om at det både er riktig og viktig å tilpasse seg den aktuelle krisen med en fleksibilitet i tilnærmingen.

### **3.2.2 Organisering ved kriser**

Det er de fire prinsippene som skal være retningsgivende for beredskaps- og sikkerhetsarbeidet ved store kriser i Norge. Beredskap handler om de forberedelsene som blir gjort i forkant av en krise for å minimere skadene. Hvert enkelt departement har, i tråd med prinsippene, ansvaret for beredskapen innenfor sitt virksomhetsområde (St. Meld. nr. 17 (2001-2002): 100). I tillegg til dette har Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ”et samordnings- og oppfølgingsansvar på beredskapssektoren” (NOU 2012: 14: 75). I JDs samordningsrolle ligger et ansvar for ”å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser med hensyn til det sivile beredskap” (St. Meld. nr. 17 (2001-2002): 100). Kommisjonen har gjennom sine undersøkelser avdekket at JD utøver sin koordineringsrolle ”med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold”, fordi denne koordineringen bryter med ansvarsprinsippet som er et konstitusjonelt ansvar (NOU2012: 14: 78). Under seg har JD Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som, sammen med fylkesmennene, skal føre tilsyn med de virksomhetene i sivil sektor som har beredskapsansvar (Lango og Lægred 2011: 43).



Når krisen inntreffer, går beredskap over til å bli krisehåndtering. Krisehåndtering handler om å håndtere krisen, ved blant annet å begrense skader på mennesker, objekter og infrastruktur. Det er det departementet som er mest berørt av krisen som har ansvaret for koordineringen mellom de aktørene som er involvert (NOU 2012: 14: 76). Fordi JD har ”ansvar for de fleste av rednings- og beredskapsressursene”, vil det i de fleste tilfeller være nettopp JD som også får oppgaven med å koordinere krisehåndteringen (ibid.). Dette var også tilfellet 22. juli. Det koordinerende departementet kan ved særlig store kriser få støtte til koordineringsarbeidet fra Kriserådet (tidligere Regjeringens kriseråd) (NOU 2012: 14: 76). Kriserådets fem faste medlemmer er departementsrådene ved Statsministerens kontor (SMK), JD, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet. I tillegg kan rådet suppleres av departementsrådene i de mest berørte departementene (ibid.). Kriserådet skal jobbe for at koordineringen mellom departementene går raskere og bedre ved å bistå både innad i regjeringen og med informasjon utad mot befolkningen. I tillegg finnes en Krisestøtteenhet som skal støtte lederdepartementet og Kriserådet med kompetanse, personell og infrastruktur (Krisestøtteenheten 2013).

Kriser vi i Norge har måttet håndtere tidligere, som flodbølgekatastrofen i 2004, har vist hvordan evnen til samordning har vært både mangelfull og vanskelig å få i stand (Jafferty og Lango 2012, Fimreite et al. 2012: 50). Samfunnssikkerhet og kriseberedskap er såkalte ”wicked issues” som går på tvers av ansvarsprinsippet og departementsgrensene, og som derfor krever samarbeid både vertikalt og horisontalt (ibid.). Norge har tradisjonelt hatt sterke fagdepartementer, og med en slik organisering er samordning utfordrende. Det kan derfor argumenteres at JD har en vanskelig oppgave som koordinerende departement ved store kriser (Lango et al. 2013). Samtidig som samfunnssikkerhet er et politikkområde som er grundig utredet siden tusenårsskiftet, kan det hevdes at utredningene har ført til beskjedne organisatoriske endringer (Fimreite et al. 2011: 19). Den tradisjonelle departementsstrukturen står fortsatt sterkt, og samordningsmekanismene er relativt svake (ibid.).

### **3.3 Sikringen av regjeringskvartalet**

Bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet 22. juli 2011 rammet Norges geografiske maktsentrum hardt. Hardest rammet ble høyblokka, huset der Statsministerens kontor (SMK) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) holdt til. Andre sentrale regjeringsbygg og offentlige bygg fikk også store skader, deriblant bygg som huset Olje- og energidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Krisestøtteenheten, Høyesterett og Hovedbrannstasjonen (NOU 2012: 14: 411). Kommisjonen mener at muligheten til feilparkering av en varebil full av sprengstoff helt inntil høyblokka viser en sårbarhet i regjeringskvartalet som er kritikkverdig. Denne sårbarheten var, i følge kommisjonen, ”synlig for dem som har hatt ansvaret for sikkerheten og beredskapen i Norge” (NOU 2012: 14: 416).

Kommisjonen er kritisk til sikkerhetssituasjonen i regjeringskvartalet og til det den oppfatter som regjeringens manglende forståelse av egen sikkerhet i tiden frem til terrorangrepet. Kommisjonen skriver at de ”sitter igjen med et inntrykk av at det i departementsfellesskapet i regjeringskvartalet ikke har vært en organisasjonskultur med stor oppmerksomhet og årvåkenhet overfor sikkerhetstruende hendelser” (NOU 2012: 14: 422). Regjeringen satte i 2002 i gang en storstilt gjennomgang av det den gangen eksisterende planverket angående sikkerheten til statsministeren og regjeringens medlemmer etter at det ble avdekket store mangler. Til tross for at resultatet av dette arbeidet ble 179 tiltak for å bedre sikkerheten rundt regjeringen, var ikke alle tiltakene gjennomført da terroren rammet regjeringskvartalet syv år senere. Kommisjonen skriver i sin rapport at de ”oppfatter den samlede tidsbruk som uakseptabel og en illustrasjon på manglende erkjennelse av sikkerhetslovens formål” (NOU 2012: 14: 416). Kommisjonen mener således at regjeringen manglet en forståelse av at de som landets fremste ledere var særlig sårbare ved et eventuelt terrorangrep og at det var viktig å redusere denne sårbarheten.

Regjeringen begynte arbeidet med nye planer for sikkerhet, beredskap og krisehåndtering i tiden etter terrorangrepene i New York i 2001. Det endrede

trusselbildet ble også pekt på av PST, som mente at risikoen for terrorangrep i Norge var økende (NOU 2012: 14: 46). Det ble blant annet utført ulike bombesimuleringer for å identifisere regjeringskvartalets sårbarhet. Kommisjonen skriver i sin rapport at scenarioet 22. juli skulle senere vise seg å bli ”skremmende likt” disse simuleringene (NOU 2012: 14: 425). Arbeidet med å utrede regjeringens sårbarhet var ferdig i juni 2004. Alle de involverte aktørene stilte seg bak konklusjonene og anbefalingene om å gi saken ”høy prioritet” (NOU 2012: 14: 424). Kommisjonen beskriver sluttrapporten fra utredningen som entydig, der konklusjonen var at ”sårbarheten var uakseptabel” (ibid.). Rapporten ble presentert for alle i regjeringen i august 2004, og hele regjeringen stilte seg bak både rapporten og anbefalingene. Det tok likevel lang tid før de sårbarhetsreduserende tiltakene var på plass. Foliering av vinduene i høyblokka var på plass så sent som i februar 2011, og da bomben eksploderte i regjeringskvartalet, var fortsatt Grubbegata åpen for vanlig trafikk.

Manglende erkjennelse av ansvar for sikringen blir av kommisjonen pekt på som mye av grunnen til at flere av de vedtatte sikkerhetstiltakene ikke var iverksatt 22. juli. Kommisjonen mener at ansvarsforholdene var uklare og at aktørene hadde ulike og til dels overlappende ansvar. I følge sikkerhetsloven er det den enkelte virksomhet som har ansvaret for å peke ut hvilke objekter som er skjermingsverdige og å sikre skjermingsverdige objekter (NOU 2012: 14: 416). Sikkerhetsloven trådte i kraft i juli 2001, og siden da har arbeidet med å sikre aktuelle objekter vært utsatt i påvente av forskrifter som skulle komme. Forskriften trådte i kraft i januar 2011 (ibid.). Da terrorbomben eksploderte 22. juli, var det fortsatt ingen bygninger i regjeringskvartalet som var utpekt som skjermingsverdige. Kommisjonen retter skarp kritikk mot at regjeringskvartalet likevel ikke var sikret. De skriver at ”[med] tanke på at regjeringen hadde sitt faste møtelokale i høyblokka, og at både SMK og JD hadde sine kontorer her, er det, etter kommisjonens syn, ikke tvilsomt at høyblokka var et skjermingsverdig objekt” (NOU 2012: 14: 417). Videre fremholder kommisjonen at det er naturlig å anta at regjeringskvartalet i sin helhet er skjermingsverdig (ibid.).

Det var Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), gjennom å eie Statsbygg, som i hovedsak ble gitt oppdraget å implementere de vedtatte sikringstiltakene (NOU 2012: 14: 417, 428-429). Sikringen av egne lokaler skulle

hvert enkelt departement sørge for. Arbeidet med sikringen av regjeringskvartalet var en sak som ble gitt ”høy prioritet” fra starten (NOU 2012: 14: 429). SMKs orientering til alle departementene om at arbeidet med sikringen av regjeringskvartalet skulle gis høy prioritet står i sterk kontrast til tidsbruken i dette arbeidet som fortsatt ikke var slutført 22. juli. Slik kommisjonen ser det, var SMK tidlig i prosessen sterkt deltakende på prosjektet ved å følge saken tett opp. På flere tidspunkter når SMK ikke var tilfredse med fremdriften, ble det tatt initiativ til å drive saken frem. Først i 2008 gav SMK beskjed om at de overlot til JD å følge opp saken overfor FAD, men uten at JD oppfattet dette (NOU 2012: 14: 432-433). På denne måten var det SMKs oppfatning at FAD skulle ha ansvaret for gjennomføringen, mens JD skulle føre tilsyn med dette arbeidet. I FAD rådet det en oppfatning av at SMK skulle sørge for en politisk behandling av de av tiltakene som ville medføre politisk uenighet, og de var derfor noe avventende. JD var av den oppfatning at SMK fortsatt hadde ansvaret.

I august 2004 ble det besluttet av regjeringen å stenge deler av Grubbegata for kjøretøytrafikk (NOU 2012: 14: 423). 22. juli 2011 var Grubbegata fortsatt åpen for trafikk, og kommisjonen skriver i sin rapport at ”arbeidet med å få stengt gaten står i kontrast til viktigheten av tiltaket” (NOU 2012: 14: 437). Etter det kommisjonen erfarer, var saken om permanent stenging av Grubbegata politisk kontroversielt og noe av grunnen til at staten valgte ikke å vedta en statlig reguleringsplan for behandling av saken. Videre har det, i følge kommisjonen, ”vært liten tradisjon for å benytte statlig reguleringsplan” (NOU 2012: 14: 434). Det var derfor opp til Oslo kommune å behandle saken om stengingen av Grubbegata. I juni 2007 vedtok byrådet i Oslo å forkaste forslaget om stenging av Grubbegata. Kommisjonen reagerer særlig på at regjeringen tillot Oslo kommune å bruke uforholdmessig lang tid på å behandle denne saken. Staten kunne da ha vedtatt en statlig reguleringsplan, men valgte heller den mer tidkrevende løsningen det var å gå nye runder med politisk behandling i Oslo kommune. Stengingen av Grubbegata ble til slutt vedtatt i byrådet i februar 2008 (NOU 2012: 14: 434-436). Først i oktober 2010 ble igangsettelsestillatelse for oppføring av fysiske sperretiltak gitt (NOU 2012: 14: 437). Under hele den lange perioden med behandling av denne saken, var Grubbegata åpen for vanlig trafikk, uten midlertidige stengsler. Selv etter vedtaket ble fattet i oktober 2010, kom ingen

sperringer på plass. Det er kommisjonens syn at behandlingen av denne saken tok unødvendig lang tid, særlig ettersom stengingen av Grubbegata var et såkalt tiltak i ”rød” kategori, hvilket vil si at det skulle prioriteres høyt (NOU 2012: 14: 427). Fordi denne saken berørte ”samfunnsmessige hensyn”, kunne staten på ethvert tidspunkt under Oslo kommunes behandling overtatt og vedtatt en statlig reguleringsplan (NOU 2012: 14: 433).

Til tross for at sikkerhet, beredskap og krisehåndtering har vært tema som har vært høyt på dagsorden de siste femten årene, ser det for kommisjonen ut som om sikkerheten i regjeringskvartalet har vært et nedprioritert saksområde over tid (NOU 2012: 14: 13). Etter kommisjonens syn hadde vaktsentralen i regjeringskvartalet foreldet utstyr og store kapasitetsproblemer 22. juli (NOU 2012: 14: 419-420). En ny vaktsentral har blitt utredet to ganger siden 2006, men nådde ikke opp blant prioriterte saker ved noen av anledningene. Øvelser har vært gjennomført, men kun for å avdekke sårbarheten og ikke øvelser med de øvrige ansatte involvert. Sikkerhetsvaktene har ikke hatt myndighet til å bortvise feilparkerte kjøretøy. Det har vært mangel på et felles callinganlegg for varsling av alvorlige beskjeder, samt mangelfulle rømningsveier, rutiner og prosedyrer (NOU 2012: 14: 421). Kommisjonens forståelse er at det har vært en ”svak sikkerhetskultur”, og dette har vært medvirkende til at regjeringskvartalet var dårlig sikret og et svært utsatt terrormål (NOU 2012:14: 422).

Det er flere uttrykk for organisasjonstenkning i denne delen av kommisjonens fremstilling. Kommisjonens vektlegging av at klarhet i ansvarsforholdene knyttet til sikringen av regjeringskvartalet ville sikret gjennomføring av tiltakene, indikerer en instrumentell tenkning. Videre brukes ordet ”kultur” brukes flere ganger av kommisjonen for å forklare hva som sviktet, og uttrykker her en kulturteoretisk tenkning. Vektleggingen av sti-avhengighet knyttet til nedprioriteringen av vaktsentralen og resonnementer om passende oppførsel i forhold til Oslo kommune er også uttrykk for kulturtenkning. I tillegg kan det finnes spor av mytetenkning, ved at sikkerhet kan forstås som en myte som spres mellom kontekster i kjølvannet av terroranslagene i New York i 2001.

### **3.4 Den sentrale krisehåndteringen 22. juli**

Det ble tidlig klart at krisen 22. juli var en nasjonal krise. Terrorangrepene rammet hele Norge ved at regjeringkvartalet danner sentrum for den makten som utøves i Norge og har ansatte og representanter for hele landet, og ved at Utøya var arena for ungdommer fra alle landets fylker som var samlet til politisk ungdomsleir. Måten de nasjonale myndighetene håndterte krisen som oppstod har vært utsatt for kritikk av både 22. juli-kommisjonen, pårørende og etterlatte, media og innbyggere i Norge generelt.

22. juli 2011 ble en terrorbombe sprengt i regjeringkvartalet. Regjeringkvartalet kan beskrives som det maktpolitiske sentrum og et viktig geografisk område for utøvelsen av makt i Norge, samtidig som det er et område med stor symbolsk betydning. Regjeringkvartalet inkluderer bygg som blant annet huser Statsministerens kontor, de fleste av Norges departementer, Høyesterett og hovedbrannstasjonen i Oslo. Krisen var dessuten særlig spesiell ved at det administrative apparatet som skal håndtere slike kriser selv var rammet, og det førte til store utfordringer i arbeidet med håndteringen av terrorangrepene (NOU 2012: 14: 210). På mange områder får regjeringsapparatet skryt for måten krisen ble håndtert på, men 22. juli-kommisjonen finner at det er flere forhold som er kritikkverdig. 22. juli-kommisjonen kritiserer de nasjonale myndighetene for at informasjonsflyten mellom aktørene i regjeringsapparatet var mangelfull, at JD ikke forsikret seg om at Sivilt beredskapssystem og politiets eget terrorplanverk ble iverksatt, og at JD avvek eget kriseplanverk.

#### **Mangelfull informasjonsflyt mellom involverte aktører**

Behovet for pålitelig informasjon er stor i en krisesituasjon. Det er viktig å ha et sannferdig bilde av hvordan situasjonen utspiller seg for å kunne sette inn de rette tiltakene og lede de rette etatene, og for å kommunisere til befolkningen på en troverdig og god måte. Da JD på kvelden 22. juli ble utpekt til lederdepartement, i tråd med de gjeldende bestemmelsene for krisesituasjoner, ble en av hovedoppgavene å

sørge for at oppdatert og korrekt informasjon skulle flyte mellom de aktørene som var involvert i krisen. Mer spesifikt handlet dette om ”å utarbeide overordnede situasjonsrapporter på bakgrunn av blant annet informasjon fra departementene og berørte etater og operative virksomheter, pluss mediene” (NOU 2012: 14: 235). Uten felles og korrekt informasjon er det vanskelig for myndighetene å gjøre en god jobb med krisehåndteringen.

Kommisjonen viser at for JD, som med støtte fra Krisestøtteenheten (KSE) skulle hente inn informasjon fra de ulike aktørene, ble det å få tilgang til verifisert oppdatert informasjon en vanskelig oppgave. Faktainformasjonen om hva som hadde skjedd og var i ferd med å skje spredte seg mellom ”enkelpersoner og ledere i JD” (NOU 2012: 14: 235). Informasjonen ble ikke gitt videre til KSE som skulle registrere og systematisere opplysningene, og det var derfor liten kontroll over informasjonsstrømmen, hvem som visste hva og hva som var bekreftede opplysninger (ibid.). For KSE ble resultatet av denne måten å håndtere informasjonen på at den informasjonen de mottok til enhver tid, var utdatert i forhold til den informasjonen som ble formidlet i mediene. I tillegg erfarer kommisjonen at ”mangel på gradert samband” horisontalt mellom JD som lederdepartement, de øvrige departementene og Statsministerens kontor (SMK) var en utfordring i tilknytning til utvekslingen av informasjon 22. juli (NOU 2012: 14: 237). Mangelen på gradert samband gikk også ut over den vertikale informasjonsflyten mellom departementer og underliggende etater (NOU 2012: 14: 258). Disse forholdene gjorde arbeidet med å utarbeide situasjonsrapporter krevende for KSE.

Viktigheten av at verifisert og oppdatert informasjon når de øverste beslutningstakerne i en krise er stor. For statsminister Jens Stoltenbergs stab var det krevende at ”uverifisert informasjon tilfløt [...] den politiske ledelsen gjennom uformelle kanaler” (NOU 2012: 14: 238). Da statsministeren gav sitt første intervju kl 17.35 22. juli, var situasjonen fortsatt i stor grad uavklart. I mediene ble det meldt om langt mer enn det den politiske ledelsen satt med av verifisert informasjon, og den politiske ledelsen kunne derfor ikke kommentere dette offentlig. Tilsvarende kom det stadig meldinger fra berørte på Utøya som samsvarte dårlig med den bekreftede informasjonen politiet gikk ut med (ibid.). Det er uheldig når avstanden mellom ulike

delers av informasjonen blir for stor. Dårlig samsvar mellom offentlig informasjon og det som ble meldt i tradisjonelle og sosiale medier kan skape mistillit i befolkningen i en tid der tillit er viktig, og det kunne også ført til direkte feilaktige uttalelser fra den politiske ledelsen. Kommisjonen understreker dermed viktigheten av at oppdatert verifisert informasjon er en prioritert sak i en krise.

I sin kritikk av den dårlige informasjonsflyten, tilkjenner kommisjonen flere typer organisasjonstenkning. Instrumentell tenkning kommer til uttrykk når kommisjonens fremhever viktigheten av at den politiske ledelsen til enhver tid har oppdatert og sikker informasjon for å lede organisasjonen og for sette inn tiltak på en målrettet og effektiv måte. Den kritiserer også KSE for ikke å ha utarbeidet skriftlig situasjonsrapporter, noe som er vektlegging av formell struktur. Kommisjonens gir også til kjenne en kulturell tenkning når den legger vekt på at organisasjonskulturen muliggjorde deling av informasjon gjennom uformelle kanaler.

### **Justis- og beredskapsdepartementets utilstrekkelige oppfølging av politiet**

Kommisjonen kritiserer JD, som konstitusjonelt ansvarlig for politiet, for ikke å ha sørget for at politiet iverksatte sikringer mot et eventuelt sekundæranslag. Kommisjonen finner, for det første, det ”påfallende” at verken JD eller andre sentrale aktører tok initiativ til å diskutere om nødvendige sikringstiltak var iverksatt (NOU 2012: 14: 252). Etter hva kommisjonen har avdekket, gav daværende Justisminister Knut Storberget beskjed om at JD ville ”godkjenne alle bistandsanmodninger fra politiet og formidle disse videre til Forsvaret” (ibid.). Politiet gav imidlertid ingen slike signaler om behov for bistand, og saken ble ikke fulgt videre opp fra JDs side. Kommisjonen finner at å be om bistand fra Forsvaret i hovedsak er Politidirektoratets ansvar, men at JD som lederdepartement hadde ansvaret for å ”påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater” (NOU 2012: 14: 253). For det andre, har politiet et eget terrorplanverk som skal iverksettes ved høynet terrorberedskap. 22. juli ble terrorberedskapen høynet, men politiets terrorplanverk ble likevel ikke iverksatt. Kommisjonen mener JD burde fulgt opp sine underliggende etater tettere i den



krevene situasjonen som 22. juli var, men at det også er en viss forståelse for at JD ”i de første kaotiske timene” gikk ut fra at politiet iverksatte nødvendige tiltak (ibid.).

Etter kommisjonens syn er det en mer graverende feil av JD at de ikke forsikret seg om at Sivilt beredskapssystem (SBS) ble iverksatt (NOU 2012: 14: 253). SBS utgjør, sammen med Beredskapssystem for Forsvaret (BFF), et nasjonalt ”planverk som omhandler hele krisespekteret fra krig til fred” (St. meld. nr. 22 2007-2008: 14). Hensikten med planverket er ”å raskt etablere et hensiktsmessig beredskapsnivå tilpasset den aktuelle situasjonen, ved [...] for eksempel naturkatastrofer og terrorhandlinger” (ibid.). Både sikring mot sekundæranslag, iverksettelse av politiets terrorplanverk og bistand til politiet fra Forsvaret er omfattet av SBS (NOU 2012: 14: 253). Kommisjonen mener at en aktivering av SBS kunne bidratt til ”å avverge og redusere konsekvensene av nye angrep” (ibid.). JD burde derfor, etter kommisjonens mening, tidlig ha sørget for at SBS ble aktivert (NOU 2012: 14: 254). Kommisjonen mener videre at dersom JD hadde iverksatt høynet beredskap i sivil sektor, slik Forsvaret gjorde for militær sektor, ville dette bidratt til at politiet iverksatte sitt terrorplanverk og anmodet Forsvaret om bistand (ibid.).

Kommisjonen viser en instrumentell organisasjonstenkning ved vektleggingen av at JD, som overordnet myndighet for politiet, skal kunne instruere politiet til å utføre effektive tiltak mot terror. Det instrumentelle perspektivet vektlegger styring fra ledelsens siden, og rasjonelle styringssignaler fra toppen av organisasjonshierarkiet til de som er lengre ned. Innslag av kulturell tenkning finnes også, ved at kommisjonen viser at JD ikke har som vane å følge opp politiet på den måten som situasjonen krevde.

### **Justis- og beredskapsdepartementets avvik fra eget kriseplanverk**

Blant departementene var det kun tre som valgte ikke å sette krisestab. Kommisjonen retter kritikk mot at JD, som departementet med det koordinerende lederansvaret i krisen og et av de mest berørte departementene, valgte å la være å sette krisestab. JDs kriseplan foreskrev etablering av krisestab ved en alvorlig krise (NOU 2012: 14: 221). Hensikten med å sette stab er å mobilisere en gruppe som skal kunne konsentrere

oppmerksomheten sin mot krisen fordi den ordinære organiseringen antas ikke å være tilstrekkelig til å håndtere en krise av et stort omfang. Kommisjonen definerer krisestab som ”en forhåndsbestemt ledergruppe utenfor den ordinære linjeledelsen som gis ansvaret for krisehåndteringen” innenfor det gjeldende departement (NOU 2012: 14: 216). Kommisjonen legger vekt på en velfungerende kriseledelse som en ”viktig forutsetning for effektiv krisehåndtering”, og finner det overraskende at JD valgte løsningen med ordinær ledelse, særlig når det var klart at JD ville bli utpekt til krisens lederdepartement (ibid.). JD burde, i følge kommisjonen, ha satt stab for å ha kapasitet til å håndtere den alvorlige krisen landet hadde havnet i.

Kommisjonen mener at JDs avgjørelse om ikke å sette krisestab hadde uheldige konsekvenser, særlig for samarbeidet JD som lederdepartement skulle ha med Krisestøtteenheten (KSE). KSE har i sin evaluering etter 22. juli også kritisert JD for ikke å ha satt stab (NOU 2012: 14: 222). Det førte, i følge KSE, til at de måtte gå inn i en mer aktiv rolle i JD fremfor å være i en støttefunksjon for lederdepartementet, slik de skulle være i følge kriseplanen. Avgjørelsen førte til at KSEs kapasitet ble kraftig redusert, fordi KSE måtte overta flere av lederdepartementets oppgaver fremfor å fungere som en støtte for det (ibid.). JD var dermed ute av stand til å formidle til KSE hva de trengte støtte til, noe som gjorde at KSE måtte ta initiativ til å finne ut hva det var behov for. Kommisjonen har problemer med å se en god nok begrunnelse for at departementets eget kriseplanverk ble avveket i en så alvorlig krise som utspant seg 22. juli (NOU 2012: 14: 222). I følge kommisjonen er det nettopp i alvorlige kriser at kriseplanverk skal fungere. JDs øverste politiske leder, daværende justisminister Knut Storberget, var av den oppfatning at JD hadde satt krisestab, slik planverket foreskrev (ibid.).

Et annet avvik JD gjorde fra kriseplanverket, var at de innkalte samtlige departementer til det som da het Regjeringens kriseråd (nå bare Kriserådet) (NOU 2012: 14: 221). Kriserådet har, som tidligere beskrevet, fem faste medlemmer. I tillegg kan rådet suppleres med departementsrådene fra de mest berørte departementene ved en aktuell krise. JD valgte 22. juli å innkalle alle departementene til rådet, for effektivt å oppdatere alle departementene om krisens forløp og utvikling (ibid.). I følge kommisjonens undersøkelser var deltakerne på rådets møter i hovedsak

fornøyde med hvordan de fungerte. Likevel har kommisjonen avdekket enkelte innvendinger mot den brede deltakelsen i Kriserådet. Det ble av enkelte deltakere oppfattet at Kriserådets oppmerksomhet sentrerte seg rundt mindre viktige saker enn selve krisehåndteringen, blant annet fordi det ble en ”relativt lav terskel for å ta opp ting som [...] var litt perifere” (NOU 2012: 14: 221). Gradert informasjon var en annen ting som måtte unngås i Kriserådet, fordi ikke alle deltakerne hadde den sikkerhetsklareringen som skulle til (ibid.). Det ble blant annet ikke redegjort for ”politiets anmodning om håndhevelsesbistand fra Forsvarets spesialkommando”, slik som ellers ”ville ha vært naturlig” (NOU 2012: 14: 223). Kommisjonen mener at den brede deltakelsen i rådet kunne ha ført til negative konsekvenser for håndteringen av krisen dersom den hadde vært mer langvarig eller forverret seg. Kriserådet hadde mange flere medlemmer enn det kriseplanverket foreskrev, og det kunne ført til en vanskeligere beslutningsprosess (NOU 2012: 14: 221).

Kommisjonens tro på kriseledelse for effektiv krisehåndtering er et uttrykk for instrumentell tenkning. Dårlig ledelse med lite tydelige ledere gir en organisasjon som ikke lever opp til sitt potensial. Kommisjonen oppgir mangel på ledelses- og vanlig saksbehandler-kapasitet som begrunnelse, og dette er også i tråd med instrumentell organisasjonstenkning. Videre kritiserer kommisjonen JD for at etablerte rutiner og prosedyrer ikke følges, noe som også peker mot instrumentell tenkning.

## **3.5 Politiets krisehåndtering**

### **3.5.1 Politiaksjonen i regjeringskvartalet**

Kommisjonen har gitt til dels kraftig kritikk til politiet for måten krisehåndteringen utspant seg på 22. juli. Kommisjonen roser egeninnsatsen til mange tjenestemenn som uselvvisk stilte seg til disposisjon i en uavklart og potensiell farlig situasjon for å redde andre menneskers liv. Kommisjonen erkjenner at politiets innsats i redningsarbeidet var betydningsfull (NOU 2012: 14: 81). Likevel viser kommisjonens gjennomgang at en god del valg som ble tatt i forkant av 22. juli og på selve dagen fikk store negative

konsekvenser for politiaksjonen i regjeringskvartalet, på Utøya og for pågripelsen av gjerningsmannen. Denne delen handler om politiets krisehåndtering 22. juli.

Kommisjonen kritiserer Oslo-politiet for at de hadde for dårlig bemanning i en vanligvis travel tid, at de hadde en manglende evne til å beskytte mot eventuelle sekundæranslag, en manglende evne til å følge opp vitnebeskrivelser, at arbeidet generelt var preget av en manglende vilje til å trykke på ”den aller største knappen”, og manglende verktøy for samhandling internt og mellom politidistrikter. I tillegg finner kommisjonen at det er stor avstand mellom hvordan politiet og kommisjonen vurderer politiets innsats 22. juli.

### **Oslo-politiets dårlige bemanning**

Fredag 22. juli 2011 var operasjonssentralen i Oslo politidistrikt i følge kommisjonen lavt bemannet (NOU 2012: 14: 84). Den forklaringen som er gitt kommisjonen for den lave bemanningen, var at det var en rolig periode av året. Kommisjonen har analysert politiets oppdragslogger for årene 2007-2011, og den finner at juli har vært den måneden med flest oppdrag i den perioden som er analysert. Den lave bemanningen 22. juli står i sterk kontrast til dette bildet. Kommisjonen kritiserer derfor politiet for å ha prioritert bemanningen feil (ibid.). I tillegg var politihelikopteret ”av økonomiske grunner demobilisert” og alle ansatte tilknyttet dette på ferie (NOU 2012: 14: 85). Operasjonssentralen led også under ”svært uhensiktsmessige tekniske løsninger” (NOU 2012: 14: 91). Dette førte til at den manglet oversikt over tilgjengelige politiressurser og var derfor ute av stand til å styre egne mannskaper (ibid.).

Disse manglene ved operasjonssentralen fikk i følge kommisjonen flere følger for politiets evne til å håndtere den krisen som utspant seg og medførte et fravær av nødvendige tiltak. For det første ble operasjonssentralen kraftig overbelastet. Overbelastningen gjorde at sentralen ikke fikk utført oppgavene de hadde med å ta telefoner, loggføre aktiviteter, følge opp sambandet og bistå operasjonslederen på en tilfredsstillende måte (NOU 2012: 14: 91). For det andre førte de mangelfulle tekniske løsningene ved operasjonssentralen til at den ikke fikk varslet og delt informasjon på en måte som var nødvendig for å være en effektiv operasjonssentral (NOU 2012: 14:

91). I tillegg var lokalitetene til operasjonssentralen ikke tilstrekkelig brukbare. Til sammen kaller kommisjonen situasjonen ved operasjonssentralen den aktuelle dagen for ”utilfredsstillende” (ibid.). Kommisjonen understreker at svakhetene med operasjonssentralens loggføringssystem og lokaliteter hadde vært kjent siden Øvelse Oslo i 2006, uten at det hadde vært en prioritert oppgave å løse manglene (NOU 2012: 14: 91-92).

Som en følge at dårlige kapasitet på sambandet til operasjonssentralen, fant sentralen det hensiktsmessig ”å beordre samtlige patruljer til å kjøre til skadestedet uten å tilkjenne seg på sambandet” (NOU 2012: 14: 91). Kommisjonen mener at operasjonssentralen her svekket sin egen styringsevne (ibid.). Mangelfull oversikt over hvilke mannskaper som var tilgjengelige, førte videre til mangelfull loggføring. Den mangelfulle loggføringen gjorde videre at innsatsleder i regjeringskvartalet ikke visste hvilke mannskaper han hadde tilgjengelig (ibid.). Kommisjonen slår fast at operasjonssentralen hadde utilfredsstillende forutsetninger for de viktige rollene sentralen fyller. Dårlig kapasitet på sambandet fikk derfor en rekke alvorlige følger for politiets evne til å håndtere den alvorlige krisen.

Operasjonsleder ved operasjonssentralen er en nøkkelfunksjon som skal sørge for at det blir iverksatt hensiktsmessige tiltak i den aktuelle situasjonen. Operasjonslederen i Oslo klarte, i følge kommisjonen, ikke å være den lederen operasjonssentralen hadde behov for i den krevende situasjonen som utspant seg 22. juli. Kommisjonen mener at operasjonslederen prioriterte bort viktige oppgaver som løpende kontakt med innsatslederen i regjeringskvartalet (NOU 2012: 14: 93). Videre mener kommisjonen at grunnen til operasjonslederens utilstrekkelighet primært skyldtes overbelastningen ved sentralen (NOU 2012: 14: 94). Vedkommende hadde nettopp begynt i stillingen som assisterende operasjonsleder og hadde liten erfaring med lederfunksjonen (NOU 2012: 14: 84). Det var i tillegg en løpende kontakt mellom innsatsleder og et medlem av Politimesterens stab under hele denne akutt fasen (ibid.). Sammenholdt med at politiets innsatsleder i regjeringskvartalet gikk for å være ”politidistriktets mest erfarne innsatsleder”, kan det ha påvirket operasjonslederens handlingsrom for å lede (NOU 2012: 14: 85 og 94). Kommisjonen vurderer derfor bemanningen 22. juli som for dårlig, og at rammebetingelsene for at operasjonslederen

skulle gjøre en god jobb denne dagen som følge av dette også var for dårlige, noe som var med på å svekke styringsevnen til Politimesterens stab (NOU 2012: 14: 108-109).

Organisasjonstenkningen som kommisjonen viser når det gjelder den dårlige bemanningen kan oppfattes som både instrumentell og kulturell. Kommisjonen gir uttrykk for at det er en leders jobb å påse at bemanningen til enhver tid er god nok, og at det er derfor en leders valg når bemanningen viser seg for dårlig. Den viser videre en instrumentell tankegang ved argumentet om at styringsevnen til operasjonssentralen ble redusert fordi den ikke hadde oversikt over tilgjengelig mannskap og hva som ble utført. Når det gjelder svakhetene ved operasjonssentralens loggføringssystem, kan det se ut som om kommisjonen også legger et kulturelt syn til grunn, ved at nedprioriteringen over tid kan karakteriseres som en sti-avhengig prosess.

### **Manglende evne til å beskytte mot et eventuelt sekundæranslag**

Det er kommisjonens oppfatning at politiet var inneforstått med at nye terroranslag kunne komme i tiden etter terrorbomben i regjeringkvartalet. Til tross for usikkerheten, forholdt politiet seg avventende til å iverksette en rekke preventive tiltak foran et eventuelt sekundæranslag. Kommisjonen poengterer at "[m]angelen på tiltak som korresponderte med oppfatningen om sekundæranslag mellom angrepene er slående" (NOU 2012: 14: 108). Tiltak som ikke ble iverksatt, men som kommisjonen mener politiet burde iverksatt, er mobilisering av politihelikopteret eller andre helikopter, mottak av bistand fra tilgrensende politidistrikter, en heving av beredskapsnivået, opprettelse av sperre- og observasjonsposter, mobilisering av lokal redningssentral, utsendelse av riksalarm, aktivering av politiets terrorplanverk, informasjon om vitneopplysninger på sambandet og til mediene og varsling av Vegtrafikksentralen (NOU 2012: 14: 90-91). Videre mener kommisjonen at det er grunn til å kritisere politiet for at de ikke anmodet om bistand fra Heimevernet og Garden til vakthold og sikring mye tidligere enn de gjorde (NOU 2012: 14: 251). Kommisjonen finner "få spor av operative tiltak som hadde til formål å avverge eller forberede seg på eventuelle sekundæranslag" (NOU 2012: 14: 91).

Kommisjonens undersøkelser avdekker at politimesterens stab hadde fokus på tiltak i forkant av eventuelle sekundærangrep, men at det likevel tok tid før objektsikringer kom på plass 22. juli. Kommisjonen kritiserer denne manglende evnen til å sikre objekter i den tidlige fasen av krisen som oppstod, og mener at sikringer skulle kommet i stand på et tidligere tidspunkt (NOU 2012: 14: 107). Oslo politidistrikt har et eget objektsikringsplanverk som ikke ble vurdert iverksatt denne dagen. Mye av grunnen til at sikringen av objekter ble nedprioritert denne dagen må, i følge kommisjonen, ses i forhold til den lave bemanningen. Det var en oppfatning av at tilgangen på personell var begrenset, og at aksjonen i regjeringskvartalet måtte prioriteres (ibid). Flere ”relevante objekter” ble riktignok sikret i løpet av kvelden og natten 22. juli og den påfølgende dagen, men etter kommisjonens syn skjedde det for sent for å være en effektiv sikring mot et sekundærangrep. Sikringene kom dessuten, i følge kommisjonen, i stand først og fremst som en følge av initiativ fra andre enn medlemmene av Politimesterens stab (ibid.). Kommisjonen oppgir de dårlige rammebetingelsene til Politimesterens stab som noe av grunnen til at staben kommer til kort (NOU 2012: 14: 95). I følge kommisjonen hadde staben tilhold i kontorer som ikke ivaretok behovene for funksjonalitet, sikker informasjonsdeling og etterprøvbarhet (ibid.). Dette medvirket, i følge kommisjonen, til at staben ikke fikk utført oppdraget med å lede effektivt og koordinert ressursene på en god måte.

Da strategisk nivå med Politimesterens stab ikke beordret sikringer, tilligger det likevel, i følge kommisjonens vurderinger, det operative nivået å utføre sikringer. Også det operative politiet nedprioriterte ”vakthold og sikring av symbolbygg og andre skjermingsverdige objekter i Oslo sentrum, til tross for at det forelå begrunnet frykt for [...] nye terroranslag” og for at objektsikringer inngår som en del av politiets eget terrorplanverk (NOU 2012: 14: 248-249). Årsaken var at politiet anså at de hadde for dårlig kapasitet. Stortinget, UD, statsministerboligen og Oslo rådhus var derfor usikret i flere timer etter terrorbomben (NOU 2012: 14: 249). De ble heller ikke offisielt varslet om eksplosjonen i regjeringskvartalet og de fikk ingen meldinger om hvordan de skulle forholde seg til situasjonen (ibid.). Kommisjonen vurderer mangelen på varslings og sikring som ”bemerkelsesverdig” (ibid.). Kommisjonen mener at når

strategisk nivå ikke gjorde det, burde operativt nivå anmodet om bistand fra Forsvaret for å få besørget sikringene (NOU 2012: 14: 249).

Oslo-politiets disponering av Beredskapstroppen (BT) er også et forhold kommisjonen kritiserer. BT er ”landets mest trente politienhet og har spesialkompetanse i bekjempelse av terror og sabotasje” (NOU 2012: 14: 104). Etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet ble ”alt tilgjengelig mannskap fra troppen disponert til søk og redning”, med unntak av tre menn som var i beredskap i tilfelle et sekundæranslag (ibid.). Bakgrunnen for beslutningen var at innsatslederen i regjeringskvartalet oppfattet at de hadde et minimum av mannskaper tilgjengelig (ibid.). Kommisjonen mener at innsatsen i redningsarbeidet var formidabel, men at prioriteringen var problematisk. Med bakgrunn i den oppfatningen som politiet selv hadde om at det kunne komme et sekundæranslag, mener kommisjonen at det ville vært naturlig om BT hadde blitt ”disponert som en ren beredskapsstyrke” (NOU 2012: 14: 104). Slik BT ble benyttet i redningsarbeidet, var det tilfeldigheter som gjorde at de kom seg så raskt av gårde da de første meldingene om skyting på Utøya kom.

Kommisjonen tilkjenner en instrumentell tenkning ved sin kritikk av politiets manglende evne til å beskytte mot et eventuelt sekundæranslag, hvilket den oppfatter som Politimesterens stabs og det operative politiets ledelsesnivås skyld. Dårlige rammebetingelser og lav bemanning er begge et resultat av ledelsens valg, i likhet med disponeringen av BT. Vektlegging av en rasjonell ledelse som en løsning er instrumentell tenkning.

### **Manglende evne til å følge opp opplysninger fra vitner**

Få minutter etter at bomben smalt i regjeringskvartalet meldte vaktene der fra til politiet om at ”det var en bilbombe i en hvit varebil som hadde eksplodert, og at en person iført en vekterlignende uniform hadde forlatt bilen like før” (NOU 2012: 14: 86). Et annet vitne meldte fra til politiet at han hadde sett ”en person i politiuniform med hjelm og pistol” og angav også registreringsnummeret på bilen denne mannen forsvant med (ibid.). Kommisjonen retter sterk kritikk mot politiet for at de ikke klarte ”å nyttiggjøre seg disse opplysningene” (ibid.).



Operatøren ved operasjonssentralen som mottok vitnebeskrivelsene av den antatte gjerningsmannen, vurderte tipset som ”svært viktig”. Vedkommende meldte raskt fra til operasjonslederen, som satt opptatt i telefonen, med en lapp og gestikulering om at det var viktig (NOU 2012: 14: 100). Internt på operasjonssentralen ble vitnebeskrivelsene fulgt opp etter noe tid. Drøyt to timer etter meldte operasjonssentralen fra til egne enheter om opplysningene de hadde om den antatte gjerningsmannen (NOU 2012: 14: 102). På strategisk nivå ble Politimesterens stab ikke kjent med informasjonen om observasjoner av en uniformert gjerningsmann før sent på ettermiddagen, ca kl 18.30 (NOU 2012: 14: 97). I følge kommisjonen vanskeliggjorde dette stabens arbeid med å sette inn ”målrettede tiltak for å lokalisere han” (ibid.).

Kommisjonen kritiserer den manglende evnen politiet hadde til å følge opp vitneopplysningene. Presise vitnebeskrivelser av terroristen og bilen han kjørte, i tillegg til registreringsnummeret til bilen, ble videreformidlet til politiet kort tid etter eksplosjonen. Dette er opplysninger som kunne vært avgjørende for å pågripe gjerningsmannen på et tidligere tidspunkt. Likevel gikk det over to timer før politiets operasjonssentral meldte fra til egne enheter. Kommisjonen mener at mye av skylden for den dårlige kommunikasjonen 22. juli, var dårlige rammebetingelser for operasjonslederen ved politiets operasjonssentral (NOU 2012: 14: 108). Fordi operasjonssentralen var så underbemannet, måtte operasjonsleder engasjere seg i oppgaver som dukket opp på sentralen, fremfor å bruke sin kapasitet til ”planlegging, lederskap og koordinering” (NOU 2012: 14: 109). Andre forhold som medvirket til denne manglende oppfølgingen av vitnebeskrivelsene, var uryddighet knyttet til etableringen av Politimesterens stab, ved overgangen fra vanlig ”linjeledelse til stabsledelse” (ibid.).

Kommisjonens organisasjonstenkning bærer igjen preg av å være instrumentell. De dårlige rammebetingelsene politiet har er mye av grunnen til at det går galt, slik kommisjonen vurderer det. Kommisjonen viser videre en vektlegging av lederskap og koordinering, som også er i tråd med instrumentell organisasjonstenkning.

## **Manglende vilje til ”å trykke på den aller største knappen”**

Kommisjonen kritiserer Oslo-politiet for det den oppfatter som en manglende evne til å ta terroranslaget på det aller største alvor. Terroranslaget mot regjeringskvartalet var den mest spektakulære kriminelle handlingen utført mot det politiske Norge siden krigen, og kommisjonen etterlyser en større grad av alvor i situasjonen og i iverksettelsen av tiltak. Kort tid etter at bomben eksploderte meldte innsatslederen i regjeringskvartalet fra til operasjonssentralen om ”å trykke på den aller største knappen” (NOU 2012:14:87). Sitatet uttrykker alvoret i situasjonen. Kommisjonen kritiserer politiet i Oslo for at de i for liten grad erkjente risikoen som forelå i timene etter ugjerningen og for at de ikke var ”i stand til å etablere og vedlikeholde en felles kriseforståelse” (NOU 2012: 14: 109).

For kommisjonen handler den manglende evnen Oslo-politiet hadde til ”å trykke på den aller største knappen” om flere ting. Kommisjonen gir uttrykk for at krisehåndteringen bar preg av å være litt tilfeldig og ad hoc. På operasjonssentralen ble operasjonsleder kort tid etter bombens avgang i regjeringskvartalet opptatt med å ta seg av ”oppdukkende oppgaver” fremfor å fungere som ”en sentral premissleverandør for politiets håndtering”, slik vedkommende skulle vært (NOU 2012: 14: 109 og 93). I politimesterens stab var medlemmene på en ukoordinert og tilfeldig måte i full gang med krisehåndteringen før krisestab formelt var satt, noe som også gav en ukoordinert og noe tilfeldig håndtering. Når det gjelder varsling av aktører som kunne bistå politiet, kom det i følge kommisjonen i stand ”etter hvert som det oppstod behov for bistand” fremfor ”proaktiv innkalling av tilgjengelige ressurser” (NOU 2012: 14: 106). Følgelig bar krisehåndteringen, slik kommisjonen ser det, i liten grad preg av at alle trakk i samme retning.

Organisasjonstenkningen som kommisjonen viser her er også sammensatt. Kommisjonen viser en kulturteoretisk tenkning når den fremhever den manglende felles kriseforståelse i politiet og kulturelle elementer ved mangelen på samhandlingsverktøy. På den annen siden tilkjenner kommisjonen et instrumentelt organisasjonssyn når den igjen peker på ledelse og bemanningsutfordringer.

## **Manglende verktøy for samhandling internt i politidistriktene og mellom distriktene**

Kommisjonen skriver i sin rapport at "[d]ersom én enkeltfaktor skal trekkes fram som den antakelig viktigste som forklaring på at situasjonen ble slik, peker kommisjonen på fraværet av et godt skriftlig informasjonsdelingssystem" for politiet (NOU 2012: 14: 109). Kommisjonen etablerer at informasjonsflyten var sårbar fordi all kommunikasjon mellom patruljene var talebasert (ibid.). Dette hadde uheldige konsekvenser for politiaksjonen, fordi politiet oppfattet at de hadde dårligere tilgang på mannskaper og andre ressurser enn det som faktisk var tilfellet. Videre virket dette, slik vi har sett, blant annet inn på disponeringen av BT. I følge kommisjonen kunne det manglende skriftlige informasjonsdelingssystemet dessuten hatt større negative konsekvenser ved at det kunne gått utover politimannskapenes sikkerhet.

Kommisjonen mener at et manglende skriftlig informasjonsdelingssystem gjorde at vitnebeskrivelsene av gjerningsmannen ikke ble meddelt effektivt til politimannskapene. Heller ikke Politimesterens stab mottok informasjon som var av stor viktighet i aksjonen, og kommisjonen mener derfor at staben "vanskelig kan ha vært i stand til å utøve kunnskapsbasert ledelse og kontroll av politiets operasjon" (NOU 2012: 14: 96). Likeledes var kommunikasjon med nabo-distrikter, som kunne vært avgjørende for pågrepelse av gjerningsmannen før han rakk frem til Utøya, vanskeliggjort av manglende skriftlig informasjonsdelingssystem.

Organisasjonstenkningen til kommisjonen angående skriftlig informasjonsdeling bærer preg av et organisasjonssyn som har flere instrumentelle aspekter. Det kommer frem ved kommisjonens vektlegging av at ledelsen, styringen og kontrollen av politiaksjonen i flere ulike ledd ville gått bedre med et skriftlig informasjonsdelingssystem.

## **Avstand mellom politiets egenvurdering og kommisjonens vurdering**

I egenvurderingen til politiet i Oslo erkjennes det at flere ting gikk galt 22. juli. Primært peker politiets egenvurdering mot formelle og tekniske forhold som ligger utenfor politiets kontroll (Politidirektoratet 2012). Egenvurderingen er også mindre

opptatt av helheten i krisehåndteringen og hvordan kvaliteten på politiets innsats var, og politiet tar i liten grad selvkritikk for forhold som kommisjonen finner kritikkverdig (ibid.). Kommisjonen tar avstand fra politiets egenvurdering (NOU 2012: 14). Det er dokumentert tidligere i dette kapittelet nærmere hva kommisjonen vektlegger i sin kritikk. Det viser at det er en stor avstand mellom det politiet kommuniserer om sine aktiviteter 22. juli, og hvordan kommisjonen vurderer de samme aktivitetene.

Organisasjonstenkningen til kommisjonen når det gjelder denne avstanden mellom politiets og kommisjonens vurderinger kan tolkes kulturelt. Det vil da være i politiets organisasjonskultur en manglende vilje til å ta selvkritikk. Avstanden mellom vurderingene kan også tyde på mytetenkning. Vektlegging av avstanden mellom prat og handling er i tråd med myteperspektivets vektlegging av myter og symbolbruk.

### **3.5.2 Politiaksjonen på Utøya**

Kommisjonen retter sterk kritikk mot tidsbruken ved politiaksjonen på Utøya og kaller den ”uakseptabel” (NOU 2012: 14: 121). Kommisjonen mener at gjerningsmannen kunne vært stoppet tidligere og at flere liv derfor kunne vært reddet. Hovedgrunnene til at politiet brukte for lang tid er i følge kommisjonens vurderinger en mangelfull ledelse og samordning av aksjonen og manglende initiativ til å skaffe båtressurser. Videre finner kommisjonen er et manglende samsvar mellom politiets egenvurdering og kommisjonens vurderinger av hendelsene 22. juli.

#### **Manglende ledelse og samordning**

Kommisjonen skriver at [r]obuste systemer for ledelse og samordning av politiets ressurser er en avgjørende forutsetning for at en politiaksjon skal lykkes” (NOU 2012: 14: 121). Kommisjonens mening er at politiaksjonen på Utøya manglet slike systemer, og at den var uten ”et reelt ledelseselement på operativt nivå fra første melding og fram til gjerningsmannen var pågrepet” (NOU 2012: 14: 122). Kommisjonen mener at mangelen fikk negative konsekvenser for både operativt og taktisk nivå i politiaksjonen på Utøya.

Kommisjonen viser til Beredskapstroppens (BT) utrykning for å gi et bilde på hvordan den dårlige samordningen fikk konsekvenser for politiaksjonens tidlige fase. Mannskapene i BT rykket ut fra Oslo, og de var ikke kjent med Utøyas beliggenhet (NOU 2012: 14: 116). BT var i besittelse av en GPS, men denne viste ikke navnene på øyene i Tyrifjorden, og de var derfor avhengig av kontakt med NBPD (Nordre Buskerud Politidistrikt) for å vite hvor de skulle kjøre. Kommisjonen viser at nødnettet ikke var ”utbygd til NBPD, og distriktets analoge politisamband hadde ingen dekning før etter Sollihøgda” (ibid.). Telefon var derfor det sambandsmiddelet BT hadde til disposisjon, men på grunn av ”sprengt kapasitet” ved NBPD var det ikke mulig for BT å oppnå kontakt med NBPD per telefon (NOU 2012: 14: 117). BT passerte derfor uvitende avkjøringen til Utøya brygge på landsiden og mistet kostbar tid (ibid.). Kommisjonen peker på at BTs utrykningstid kunne blitt benyttet til ”planlegging og samordning” med NBPD, men at det altså ikke var mulig for BT å komme i kontakt med NBPD på noen måte.

For NBPD betydde mangelen på kommunikasjon med BT at de ikke hadde kunnskap om at BT var på vei (NOU 2012: 14: 177). Ressurser og kapasitet som politidistriktet brukte for å sikre seg bistand til aksjonen kunne derfor vært benyttet til annet og nyttigere formål, og samordningsmulighetene var dårlige. Da meldingene om skyting på Utøya kom, var operasjonssentralen ved NBPD bemannet kun av operasjonslederen (NOU 2012: 14: 121). Etter kommisjonens vurdering var én person langt fra tilstrekkelig for å få utført de oppgavene som skytingen på Utøya medførte. Resultatet var at operasjonslederen, som skulle fungere som operativ leder for politiaksjonen, ”raskt ble satt ut som ledelseselement” fordi vedkommende valgte å besvare nødtelefoner ”framfor å lede politioperasjonen” (NOU 2012: 14: 122). Kapasitetsutfordringene gjorde at operasjonslederen heller ikke fikk ført logg eller rapportert muntlig til mannskapene i utrykning (ibid.). Mangel på operativ ledelse, loggføring og muntlig rapportering førte, i følge kommisjonen, til at politiaksjonen ble igangsatt med lite kunnskap om situasjonen de stod foran og med sviktende grunnlag for å ta gode beslutninger (ibid.).

Kommisjonen gir ”den åpenbare underbemanningen” av operasjonssentralen mye av skylden for NBPDs manglende evne til å lede og samordne Utøya-aksjonen

(NOU 2012: 14: 123). Kommisjonen peker på at operasjonssentralen skal ivareta viktige oppgaver som å ”besvare nødtelefoner og vanlige telefoner, betjene politisambandet, varsle egne mannskaper, vurdere ressurs- og bistandsbehov, føre logg og [...] lede politiaksjonen på operativt nivå” (NOU 2012: 14: 121-122). Operasjonssentralen kan i tråd med dette oppfattes som i en nøkkelfunksjon for ledelse og samordning i en politiaksjon. Det er da viktig at operasjonssentralen besitter den kapasiteten som skal til for at den skal fungere opp mot optimalt. 22. juli var operasjonslederen alene på jobb, og operasjonssentralen var dermed kraftig underbemannet slik kommisjonen ser det. Forutsetningene for at operasjonssentralen skulle være et ledelses- og samordningsorgan var derfor ikke tilstede.

Kommisjonen kritiserer også NBPD for måten den taktiske ledelsen ble utpekt 22. juli. Kommisjonen understreker at valgene som ble tatt var hensiktsmessige, men måten de ble utført på var problematisk og uheldig for politiaksjonen (NOU 2012: 14: 122-123). Prosedyrene sier at det er operasjonsleder som skal peke ut innsatsleder, og innsatsleder som skal peke ut aksjonsleder. Videre skal operasjonsleder kommunisere denne på sambandet og sørge for kvittering for mottatt beskjed fra de aktuelle mannskapene (NOU 2012: 14: 123). Det som skjedde 22. juli, var at politibetjentene selv fratok fungerende innsatsleder ansvaret som innsatsleder og plasserte det hos en annen betjent. Samtidig utpekte en betjent seg selv til aksjonsleder (ibid.). Endringen av innsatsleder ble kommunisert til operasjonsleder, som i følge kommisjonen ”aksepterte initiativet” (ibid.). Verken den opprinnelige innsatslederen eller den nye innsatslederen registrerte endringen, og begge hadde derfor feil informasjon om hvem som var innsatsleder. Videre var det ikke operasjonsleder, men aksjonsleder som meldte endringen av den taktiske ledelsen over sambandet (ibid.). Kommisjonen mener NBPD skulle fulgt de gjeldende prosedyrene. Uryddigheten ved ikke å følge de foreliggende prosedyrene førte, slik kommisjonen ser det, til store utfordringer for politiaksjonen fordi flere av de involverte aktørene ikke hadde kjennskap til hvem som hadde rollene som innsatsleder og aksjonsleder (ibid.).

Manglende samordning i politiaksjonen fremgår også ved kommisjonens gjennomgang av hva som skjedde når NBPD og BT skulle møtes for å aksjonere i fellesskap. Det er mye som går galt i denne fasen, slik kommisjonen vurderer det. Den

lokale aksjonslederens plan ble ikke meldt på sambandet, hvilket gjorde at det aktuelle aksjonsmannskapet ikke visste at de var del av aksjonsstyrken (NOU 2012: 14: 124-125). På grunn av mangel på kommunikasjon var NBPDs og BTs styrker ikke samlet om hvor oppmøtestedet var, og det ble også endret underveis i aksjonen som en følge av en misforståelse (NOU 2012: 14: 126-128). Mangel på kommunikasjon fikk derfor følger for at denne fasen av aksjonen tok vesentlig lengre tid enn hva kommisjonen anser som nødvendig, særlig når politiet visste at menneskers liv og helse var i direkte fare (NOU 2012: 14: 128). Den manglende samordningen og ledelsen førte også til manglende fokus på å skaffe tilstrekkelig med båtressurser, slik vi skal se lenger ned i oppgaven.

Kommisjonen retter kraftig kritikk mot den generelt dårlige samhandlingen mellom NBPD og BT og internt i NBPD denne dagen. Kommisjonen erkjenner at ressursrammene til politiet i stor grad bestemmer hvor god beredskapen kan være (NOU 2012: 14: 81). NBPD er et lite distrikt med presset økonomi. Politisistriktet hadde ikke beredskapsordninger for å sikre ekstra mannskap ved ekstraordinære hendelser, og de manglet et system for massevarsling (NOU 2012: 14: 111). NBPD hadde gjennomført få øvelser og lite trening av sine mannskaper på grunn av kapasitetsproblemer, og distriktet hadde ikke gjort seg en egen risikovurdering av AUFs arrangementer på Utøya (ibid.). NBPD hadde ikke noe system for deling av skriftlig informasjon på operativt og taktisk nivå, og det fantes heller ikke noe felles sambandsplattform for kommunikasjon mellom politidistrikt (NOU 2012: 14: 113). For kommisjonen fremstår det som om sammensetningen av aksjonsstyrken ”skjedde tilfeldig” og at det ikke ble ”lagt noen plan for hvordan oppdraget skulle løses” (NOU 2012: 14: 114). Kommisjonen etterlyser en tydeligere ledelse og samordning på operativt nivå, og bedre systemer for kommunikasjon.

Organisasjonstenkningen som kommisjonen tilkjenner her preges av å være instrumentell. Kommisjonen fremhever viktigheten av regler og prosedyrer for hvordan politiet skal gå frem, og de fremsetter kritikk når dette blir fraveket. Videre tilkjenner kommisjonen en sterk tro på at god ledelse og gode systemer gir gode resultater. Dette er også instrumentell tankegang. Likevel finnes det elementer av kulturell tenkning, hvor kommisjonen ser ut til å vektlegge handling gjennom

uformelle strukturer og enkelte politimannskapenes handlinger som motivert av logikken om det passende.

### **Manglende initiativ til å skaffe båtressurser**

Kommisjonen kritiserer NBPD for ikke å ha hatt nok initiativ til å skaffe til veie båtressurser til politiaksjonen. Det kommisjonen kaller ”stor slagkraft” i politiaksjonen på Utøya ble dermed ikke utnyttet (NOU 2012: 14: 121). Det manglende initiativet til å skaffe båter til politimannskapene førte i følge kommisjonen til at politiaksjonen på Utøya og pågripelsen av gjerningsmannen ble forsinket.

NBPD har en egen båt som er stasjonert ved politistasjonen på Hønefoss, og distriktet har i tillegg tilgang til brannvesenets båt (NOU 2012: 14: 111). Da utrykningen startet, var det åpenbart for politimannskapene at båten deres skulle med, og innsatslederen, som også var båtfører, sørget dermed for det (NOU 2012: 14: 114). Båten var imidlertid ikke utrykningsklar, så den måtte først klargjøres for innsats (NOU 2012: 14: 115). En annen patrulje dro derfor ut før båten var klar. Kommisjonen kritiserer denne patruljen for ikke å ha tatt initiativ til å skaffe båter mens de ventet på forsterkninger, til tross for konkret ordre fra aksjonsleder.

I følge kommisjonen gav aksjonslederen den første patruljen ordre om å skaffe båter til overfarten til Utøya ved flere anledninger. Det ble meddelt på sambandet at det måtte jobbes med å skaffe båter, og om nødvendig skulle det skaffes sivile båter (NOU 2012: 14: 125-126). Da den første patruljen som dro ut fra Hønefoss politistasjon hadde ankommet møtestedet, hadde de god utsikt til båthavnen i Utvika Camping, hvor det lå mange sivile båter. Det er i følge kommisjonen ingen tegn til at patruljen tar initiativ til å skaffe eller orientere seg om tilgangen til båter. Kommisjonen viser at aksjonsleder tre ganger gjentok ordren om å skaffe båter når BT nærmer seg, men at det likevel ikke blir skaffet båter av patruljen på stedet (ibid.).

Kommisjonen skriver videre at politiets ”plikt til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade på de interesser og verdier politiet skal beskytte” er sterk (NOU 2012: 14: 128). Slik kommisjonen ser det, handlet ikke første patrulje på stedet tilfredsstillende i forhold til denne plikten (NOU 2012: 14: 130). Kommisjonen skriver



at ”patruljen ut fra den selvstendige handleplikten og retningslinjene [...] skulle forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv”, og viser til at patruljen visste at skyting pågikk og at liv var i umiddelbar fare (NOU 2012: 14: 133). Når den likevel ikke gikk til øyeblikkelig aksjon, skulle den, i følge kommisjonen, ha jobbet med å skaffe båter (ibid.). Det finnes ikke spor av initiativ til å skaffe båter før senere i aksjonen. Kommisjonen mener at dette ”skyldes flere forhold, deriblant fravær av felles kommunikasjonsplattform og mangelfullt politiarbeid” (NOU 2012: 14: 134). Kommisjonen vurderer den tiden politiet bruker som for lang med tanke på hva som utspiller seg på Utøya og hvilke tiltak som blir gjort for å komme seg ut dit raskt nok.

Når det gjelder de manglende initiativene til å skaffe båter til politiaksjonen, viser kommisjonen til resonnementer som tyder på en instrumentell tenkning. Kommisjonen vektlegger aksjonsleders ordre og politiets egne vedtekter, noe som tyder på instrumentalitet. Videre har kommisjonen en tro på ledelse og på at dersom ledelsen hadde fungerte bedre, ville man sett et mer vellykket resultat. Imidlertid kan kommisjonens beskrivelser av hvordan politipatruljen ikke skaffet båter tolkes i lys av kulturell organisasjonstenkning, ved at organisasjonskulturen spilte inn da patruljen ikke etterkom lederens instruks.

### **Avstand mellom politiets egenvurdering og kommisjonens vurdering**

Kommisjonens kritikk av politiet er nærmere beskrevet tidligere i dette kapittelet. I likhet med for politiet i Oslo, er det også her stor avstand mellom hvordan politiet selv vurderer aktivitetene til NBPD og hvordan de vurderes av kommisjonen (Politidirektoratet 2012, NOU 2012: 14). I NBPDs egen rapport, konkluderer de med at en totalvurdering av operasjonen viser ”at politidistriktet, i forhold til de ytre rammebetingelsene som påvirket situasjonen versus egne forutsetninger, håndterte operasjonen effektivt” (Nordre Buskerud 2012: 115). Dette står, som vi har sett tidligere i dette kapittelet, i sterk kontrast til hvordan kommisjonen vurderer politiet.

Avstanden mellom politiets egenvurdering og kommisjonens vurdering av 22. juli er stor. Manglende evne til å ta selvkritikk kan være et utslag av NBPDs organisasjonskultur. Det vil i så fall bygge på et kulturelt organisasjonssyn. Avstanden

mellom vurderingene kan også tyde på mytetenkning hos kommisjonen, når den legger vekt på det manglende samsvaret mellom prat og handling.

## 4 Analyse av rapporten fra 22. juli-kommisjonen

### 4.1 Organisasjonstenkning fra et instrumentelt perspektiv

#### 4.1.1 Innledning

Det instrumentelle perspektivet vektlegger at ledelsen i en offentlig organisasjon vil styre organisasjonen for å nå visse mål (Christensen et al. 2010). Ledelsen vil fremme ønsker og krav som den og de øvrige ansatte vil handle formålsrasjonelt for oppnå, og slik bevisst styre organisasjonen frem mot det ønskede resultatet. Det instrumentelle perspektivet vektlegger også en organisasjons formelle struktur, og mulighetene og begrensningene som ligger i denne (Egeberg 2012). I rapporten fra kommisjonen finner vi mange elementer som kan tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet.

#### 4.1.2 Sikringen av regjeringskvartalet

Kommisjonen fremhever i rapporten at ansvarsforholdene var uklare ved sikringen av regjeringskvartalet. Og fordi ansvarsforholdene var uklare, vanskeliggjorde det arbeidet med å få gjennomført sikringen. Uklarheter knyttet til om det var Statsministerens kontor (SMK), Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) eller Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som hadde det overordnede ansvaret for gjennomføringen gjorde at prosjektet trakk ut i tid (NOU 2012: 14). Kommisjonen argumenterer med at prosjektet manglet styring. Styring er, slik vi har sett, et instrumentelt element, hvor det er virksomhetens ledelse som skal sørge for at de ansatte handler formålsrasjonelt etter ledelsens ønsker og krav (Christensen et al. 2010: 35). Det handler dermed om *styring av*, fremfor den kulturelle *styringen i*, slik vi kjenner fra det instrumentelle perspektivet (Christensen et al. 2010: 122). Kommisjonens tenkning kan derfor tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet. De utviser en tro på at klare ansvarsforhold ved gjennomføringen av sikringen og mer styring av prosjektet ville gitt de ønskede resultatene.

### **4.1.3 Krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet**

Ledelsen i en offentlig organisasjon må, ut fra instrumentell tenkning, ha god oversikt over hva som foregår i organisasjonen og hvilke handlingsalternativer den har. Denne oversikten er viktig for at ledelsen skal kunne styre virksomheten på en formålsrasjonell og god måte (Christensen et al. 2010: 33). Det innebærer blant annet å ha tilgang til ny og oppdatert informasjon som er av betydning for valgene ledelsen skal ta på vegne av organisasjonen. Kommisjonens kritikk av den politiske ledelsens dårlige tilgang på oppdatert og korrekt informasjon kan tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet. Ledelsen skal ideelt sett være sterk og handlekraftig (Christensen et al. 2010: 123). Norges politiske ledelses manglende tilgang på oppdatert informasjon til å formidle til landets innbyggere kunne, slik kommisjonen vurderer det, ført til en situasjon der ledelsen fremstod som svak. En svak ledelse gir dårlig styring av virksomheten (ibid.). Utfallet 22. juli var imidlertid slik at statsministeren og regjeringen fremstod som handlekraftig og fullt informert. Kommisjonens innvendinger handler om at informasjonsknappheten innad i den politiske ledelsen kunne fått instrumentelle virkninger dersom det hadde blitt synlig utad.

Kommisjonens kritikk av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) for ikke å ha fulgt politiet opp på en tettere og bedre måte, kan tolkes ut fra en instrumentell tenkning om organisasjoner. Kommisjonen ser det som JD, som øverste og konstitusjonelle myndighet for politiet, sin oppgave å styre politiet på disse punktene. Det kan forventes at JD styrer sine underliggende etater for å nå de viktige samfunnsmessige målene det er å beskytte landets innbyggere mot terror (Christensen et al. 2010). Det forventes at de som befinner seg høyt i det formelle organisasjonshierarkiet har flere formelle styringsmidler og derfor også tar mer ansvar enn de som befinner seg lengre ned i hierarkiet (Egeberg 2012: 3-6, Christensen et al. 2010: 123). Kommisjonen tilkjennegir en tro på at rasjonelle styringssignaler fra JD til politiet ville sørget for iverksettelsen av det den oppfatter som viktige tiltak mot terror.

Det kan også tolkes som instrumentell tenkning når kommisjonens kritiserer JD for ikke å sette krisestab. Som det departementet med det koordinerende lederansvaret, var det JD som skulle sørge for å frigjøre kapasitet til å jobbe intensivt med

krisehåndteringen. Kommisjonen betegner krisestab som en ”viktig forutsetning for effektiv krisehåndtering” (NOU 2012: 14: 216). På denne måten ser kommisjonen kapasitet hos en ledelse som viktig for at krisehåndteringen skal være effektiv. Vi kan ut fra det instrumentelle perspektivet tolke det som at manglende kapasitet gir en organisasjon som ikke lever opp til sitt potensial, fordi den ikke vil være i stand til å styre (Christensen et al. 2010: 123). Krisestab er dessuten et element av formell struktur som er utformet på bakgrunn av mål-middel-vurderinger, og bærer tydelig preg av å være instrumentelt (Christensen et al. 2010: 37).

Kommisjonens vektlegging av regler og prosedyrer kan tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet. Regler og prosedyrer er en del av en organisasjons formelle struktur, og er utviklet av ledelsen i en organisasjon for å øke sjansene for å oppnå målene den har (Christensen et al. 2010: 48). Et kriseplanverk som foreskriver krisestab i en krisesituasjon er et eksempel på en slik prosedyre. Utarbeidelse av skriftlige situasjonsbeskrivelser likedan. Ledelsen i en organisasjon kan ikke alltid være tilstede der beslutninger på vegne av organisasjonen tas, og ledelsen kan dermed ivareta styringskapasitet ved å utforme strukturer som kriseplanverk og bestemme utformingen av dem (Christensen et al. 2010: 123, Egeberg 2012). Når kommisjonen kritiserer den manglende evnen til å følge disse prosedyrene, avdekker kommisjonen en tenkning om organisasjoner som handler om formelle strukturer. Det synes som om kommisjonen har en oppfatning om at dersom organisasjonens planverk hadde blitt fulgt, ville krisen blitt håndtert på en bedre måte. Dette tyder på en instrumentell tenkning hos kommisjonen.

#### **4.1.4 Politiaksjonen i regjeringskvartalet**

Innsatsen til politiet 22. juli 2011 har vært kraftig kritisert av kommisjonen. Kommisjonen mener at det er flere ting som gikk galt denne dagen og gir flere grunner som kan tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet. Bemanning og kapasitet i virksomheten er til enhver tid virksomhetens ledelses ansvar (Christensen et al. 2010: 123). Kapasitet kan ut fra det instrumentelle perspektivet tolkes som en måte for

ledelsen å styre på. Ledelsen legger på denne måten føringer og begrensninger for handlingsrommet til de underordnede (Christensen et al. 2010: 122). For Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter var den lave bemanningen et bevisst valg fra ledelsen, og noe som frigjorde personell til ferie og dermed mer kapasitet til en annen og mer krevende periode for politiet. Kommisjonens argumenter om bemanning og kapasitet kan på denne måten tolkes instrumentelt, og brukes bevisst for å styre bruken av ressurser i virksomheten.

Kommisjonens kritikk av operasjonssentralen i Oslo for at de ikke ivaretok operasjonssentralens rolle som sentrum for publikums henvendelser og politiets innsats, kan tolkes instrumentelt. For det første er det organisasjonsstrukturen som foreskriver denne rollen til operasjonssentralen, og er således et strukturelt element (Egeberg 2012: 3, Christensen et al. 2010: 37). For det andre vektlegger kommisjonen at prioriteringer gjort på operasjonssentralen førte til at operasjonslederen gav fra seg det kommisjonen omtaler som viktige styringsredskap. Vektleggingen av redskaper for styring kan også tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet, ved at styring av virksomheten skal skje ut fra hva organisasjonens formelle struktur fastslår (Christensen et al 2010: 123). For det tredje viser kommisjonen at det var den lave bemanningen ved operasjonssentralen som tvang frem disse prioriteringene, og at bemanningen er bevisst valg fra ledelsen for å styre virksomhetens kapasitet til ulike tider (Christensen et al. 2010: 123).

Også kommisjonens vektlegging av styring kan tolkes instrumentelt. Når kommisjonen ser det som viktig for en vellykket politiaksjon at den blir ledet av det hierarkisk overordnede nivået i politiet, og at det er Politimesterens stab som bør ha de sterkeste formelle styringsmidlene, kan det tolkes ut fra instrumentell tenkning (Christensen et al. 2010: 123). Det forutsettes av kommisjonen at krisehåndteringen blir bedre av at prosedyrene til politiet følges (Christensen et al. 2010: 37). Kommisjonen viser en vektlegging av formell struktur gjennom organisasjonshierarkiet og gjeldende prosedyrer innad i politiet (Egeberg 2012: 3-5). Kommisjonen forutsetter også at dersom Politimesterens stab hadde hatt full informasjon ville den kunne styrt politiaksjonen på en formålsrasjonell måte, og

tjenestemennene i politiaksjonen ville fulgt stabens styringssignaler (March 1994: 2, Christensen et al. 2010: 35).

Det kan tolkes instrumentelt når kommisjonen argumenterer med at styring er viktig. Styring er et instrumentelt element for påvirkning, enten gjennom utformingen av formell struktur eller gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor den formelle strukturen (Egeberg 2012, Christensen et al. 2010: 48). Kommisjonens vektlegging av styring i forbindelse med Oslopolitiets innsats 22. juli angår begge deler. Det angår formell struktur fordi kommisjonen vektlegger hvordan styring bør skje ut fra de på forhånd bestemte reglene og prosedyrene og etter formelle posisjoner (Egeberg 2012: 5). I det instrumentelle perspektivet er dette viktig, fordi den formelle strukturen er avgjørende for hvordan de ansatte handler (Simon 1947, Egeberg 2012). Kommisjonen er i rapporten gjennomgående kritisk når Oslopolitiets styring foregår på en måte som avviker fra deres formelle struktur. Dens vektlegging av styring angår også de formålsrasjonelle handlingene. Kommisjonen kritiserer hvordan flere ulike aktører innen Oslopolitiet ikke utnytter sine styringsredskaper og dermed, slik kommisjonen ser det, svekker egen styringsevne (Christensen et al 2010: 48). Evnen til å styre handler om ledelsens mulighet for påvirkning, og kan tolkes instrumentelt. I tillegg vektlegger kommisjonen styring som viktig for at politiaksjonen skal være effektiv. Effektivitet i denne forbindelsen er et instrumentelt element som handler om effektiv måloppnåelse ut fra formålsrasjonelle handlinger (March 1994: 2).

Kommisjonens vektlegging av formell struktur går som en rød tråd gjennom de delene av rapporten som omhandler politiaksjonen i Oslo. Særlig kritiseres politiet for manglende aktivisering av kriseplanverket. Planverk er en del av organisasjonens formelle struktur og er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger (Christensen et al. 2010: 33). Den underliggende logikken er dermed at underordnede tjenestemenn vil handle formålsrasjonelt etter planverkets bestemmelser, og at dette vil føre til hensiktsmessige tiltak. Det viser at kommisjonen har tillit til at iverksettelsen av planverk gir en bedre krisehåndtering enn uten. Dette kan tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet, som ser organisasjoner som redskaper for å løse samfunnsmessige oppgaver (ibid.). På samme måte ser kommisjonen politiet som en fundamentalt viktig brikke for at krisehåndteringen skal fungere.

#### **4.1.5 Politiaksjonen på Utøya**

Politiaksjonen på Utøya handler primært om Nordre Buskerud politidistrikt. Kommisjonen retter i rapporten sterk kritikk mot politidistriktets manglende ledelse og samordning av aksjonen, samt til mangel på initiativ fra enkelte polititjenestemenn underveis i politiaksjonen. Det finnes flere aspekter av kommisjonens vurdering som kan tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet.

Kommisjonens kritikk angående utpekingen av innsatsleder kan tolkes i ut fra det instrumentelle perspektivet. Kommisjonen vektlegger viktigheten av å følge de rutinene og prosedyrene som virksomheten har. Dette er en vektlegging av formell struktur som kan tolkes instrumentelt (Egeberg 2012; Christensen et al. 2010: 37). Kommisjonens tenkning her er en oppfatning om at ”rasjonaliteten på organisasjonsnivå styrkes” og gis bedre kapasitet gjennom å følge den formelle strukturen (Christensen et al. 2010: 43). Dersom prosedyrene hadde blitt fulgt, hadde det, slik kommisjonen ser det, ført til at misforståelsen om oppmøtestedet ville vært unngått. Dette vitner om en tenkemåte om organisasjoner som handler om at formell struktur er til det beste for organisasjonene og skaper et bedre utgangspunkt for måloppnåelse (ibid.).

Det er kommisjonens vurdering at politiaksjonen på Utøya var uten et formelt ledelseselement gjennom hele aksjonen. Vektleggingen av den manglende samordningen gjennom aksjonen på Utøya kan tolkes instrumentelt. I det instrumentelle perspektivet vil det være ledelsen i en organisasjon som ivaretar samordningen, mens de underliggende organisasjonsmedlemmene er spesialiserte i sine stillinger (Christensen et al. 2010: 123). Samordningen ses derfor som et verktøy for ledelsen og en måte å styre virksomheten på. Når kommisjonen vektlegger mangelen av et formelt ledelseselement, peker de også mot det hierarkiske elementet. Den hierarkiske oppbyggingen er en naturlig del av det instrumentelle perspektivet, hvor formell struktur har stor betydning for beslutningsadferden i organisasjonen (Egeberg 2012). Kommisjonen vektlegger den overordnede styringen som viktig, fremfor å se verdien av en mer delegert myndighet, slik kulturperspektivet ville gjort.



Kommisjonens kritikk av det manglende initiativet til å skaffe båter til politiaksjonen kan tolkes ut fra det instrumentelle perspektivet. Politiets plikt til å handle for å avverge eller begrense skade når noe eller noen er utsatt for fare er i følge kommisjonen sterk. I tillegg viser kommisjonen til ordre fra aksjonslederen i politiaksjonen om å begynne arbeidet med å skaffe båter. Vektleggingen av politiets vedtekter og aksjonsleders ordre viser at kommisjonen er opptatt av den formelle strukturen (Egeberg 2012, Christensen et al. 2010). Kommisjonen utviser en tro på at aksjonen ville forløpt bedre dersom ordre fra nærmeste leder hadde blitt fulgt og dersom de formelle vedtektene om politiets handlingsplikt var blitt overholdt. Dette kan tolkes som instrumentell tenkning ut fra det instrumentelle perspektivets vektlegging av spesialiserte posisjoner og organisasjonshierarki (Egeberg 2012: 3-6, Christensen et al. 2010: 37-39).

#### **4.1.6 Oppsummering om kommisjonens instrumentelle tenkning**

Gjennom de delene av rapporten som oppgaven gjennomgår, har kommisjonen klare innslag av instrumentell tenkning. Formelle strukturer blir gjennomgående fremhevet som viktige, og kommisjonen er konsekvent i sin kritikk når de ulike aktørene fraviker de formelle strukturene. Innefor det instrumentelle perspektivet ser man på styring gjennom formelle strukturer som en mulighet til påvirkning av aktiviteten i organisasjonen (Christensen et al. 2010: 48). Kommisjonens vurderinger vitner om en tro på at de som er høyest i organisasjonshierarkiet er de beste til å ta hånd om krisehåndteringen. Styring forutsettes av kommisjonen å være viktig for graden av hensiktsmessig krisehåndtering. Videre er kommisjonen gjennomgående opptatt at de ulike virksomhetenes rutiner, regler og prosedyrer. Også dette sammenfaller med det instrumentelle perspektivet.

Kommisjonen er gjennomgående kritisk til at den operative ledelsen både i Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter har svekkede forutsetninger for å styre de to politiaksjonene. Lav bemanning og begrenset kapasitet setter de to operasjonssentralenes ledere ute av stand til å være viktige premissleverandører for krisehåndteringen. Igjen viser kommisjonen til formelle og instrumentelle elementer

som avgjørende for utfallet. Kommisjonen er kritisk hver gang politiet unnlater å følge sine egne formelle strukturer, og kommisjonen ser også den mangelfulle samordningen og uklarheter om ansvarsforhold som problemer for styringen av krisehåndteringen. Det instrumentelle perspektivet ser dermed ut til være fremtredende i kommisjonens organisasjonstenkning.

## **4.2 Organisasjonstenkning fra et kulturelt perspektiv**

### **4.2.1 Innledning**

Det kulturelle perspektivet vektlegger institusjonelle trekk i organisasjoner. Disse trekkene kalles også organisasjonskultur, og er sosiale normer, verdier og tankesett som har fått utvikle seg i organisasjonen over tid (Christensen et al. 2010: 52). Handlingslogikken i det kulturelle perspektivet skiller seg fra den instrumentelle formålsrasjonelle måten å tenke på, og baserer seg på en logikk om det passende (March og Olsen 1989). Hva som er passende i en organisasjon vil variere mellom ulike organisasjoner. Sti-avhengighet i organisasjoner gjør at tidlige valg er bestemmende for retningen organisasjonen tar, og ”increasing returns”-prosesser gjør at det er krevende for organisasjonen å endre på den retningen som er valgt (Pierson 2000).

### **4.2.2 Sikringen av regjeringskvartalet**

I rapporten viser kommisjonen flere vurderinger som tyder på et kulturelt organisasjonssyn. En av grunnene til at regjeringskvartalet var dårlig sikret 22. juli er i følge kommisjonen den manglende sikkerhetsforståelsen som har fått prege tankesettet. Kommisjonen synes å mene at det i regjeringsapparatet var vanskelig å endre det tankesettet som rådet etter at den kalde krigen tok slutt og nye typer trusler meldte seg. Det felles tankesettet som kommisjonen synliggjør her kan tolkes som et utslag av uformelle normer og verdier som kjennetegner en spesifikk organisasjonskultur (Christensen et al. 2010: 52).

Videre kan kommisjonens vurdering av den manglende oppmerksomheten om sikkerheten tolkes i lys av det kulturelle perspektivets syn på institusjonell sti-avhengighet (Christensen et al. 2010: 62). Kommisjonen viser at da opplysningene fra PST om økende fare for terror mot regjeringskvartalet kom, var dette i strid med det etablerte tankesettet, og derfor en tung prosess å snu. Så sent som i 2001 baserte planverket rundt sikkerheten i regjeringskvartalet seg på trusselbildet fra den kalde krigen (NOU 2012: 14: 422). Innen kulturperspektivet ser man endringer som noe som skjer inkrementelt, hvilket vil si at de skjer gradvis og tar tid (Lindblom 1959). I tråd med argumenter om inkrementelle endringer og sti-avhengighet, vil det ta tid å endre oppfatning om sikkerhetssituasjonen og retning i beredskapen (Pierson 2000). Organiseringen for samfunnssikkerhet har vært gjenstand for stor oppmerksomhet det siste tiåret uten at det har resultert i noen store endringer (Fimreite et al. 2011: 19). De endringene som har funnet sted, har vært preget av en ”gradvis omstilling heller enn radikale grep” (ibid.). Kommisjonen gir uttrykk for at det tidlig var dannet et tankesett om at det ikke forelå noen store trusler mot regjeringskvartalet, og at sti-avhengige prosesser gjorde at det var vanskelig å endre det tankesettet.

Det kan se ut til at kommisjonen delvis også legger til grunn en kulturell tenkning om aktørenes manglende følelse av ansvar i prosjektet med sikringen av regjeringskvartalet som handler om sti-avhengighet. At SMK tidlig tok en rolle i sikkerhetsprosjektet, som i følge kommisjonen førte til at det var uklart både for de involverte aktørene hvem som hadde ansvaret, kom til å prege arbeidet videre. En slik argumentasjon kan tolkes som en kulturell organisasjonstenkning om sti-avhengighet i politiske prosesser (Pierson 2000, Christensen et al. 2010). I tillegg til sti-avhengighet, bruker kommisjonen kulturelle argumenter for å beskrive svikten i gjennomføringen av sikkerhetstiltakene. Innen kulturperspektivet vil graden av tillit mellom ulike aktører være bestemmende for adferd innen organisasjonen, fordi tillit handler om sosiale normer og forventninger på siden av de formelle strukturene (Selznick 1997: 20). Her bruker kommisjonen et kulturelt argument for å forklare hvorfor gjennomføringen sviktet.

Kommisjonen synes også å vektlegge kulturelle argumenter ved omtalen av vaktentralen i regjeringskvartalet og den manglende prioriteringen av sikkerheten der.

Vaktsentralen har, i tråd med kommisjonens argumentasjon, vært nedprioritert over mange år. Ved forsømmelse av å holde vaktsentralen oppdatert, vil det etter hvert som tiden går bli mer kostbart å sette vaktsentralen i stand til å håndtere sikkerhetsbehovene (Pierson 2000). Slik kan kommisjonens vurdering av statsapparatets nedprioritering av vaktsentralen tolkes ut fra kulturteoretiske argumenter, nærmere bestemt at det har foreligget en sti-avhengighet (Krasner 1988, Pierson 2000). I sti-avhengige prosesser vil tidlige valg ha relativt større betydning enn de som blir tatt på et senere tidspunkt, og med ”increasing returns”-mekanismer vil det bli mer krevende å bryte med den valgte stien for hvert år som går (Pierson 2000: 252). Kommisjonen ser det slik at vaktsentralen hadde lidd under å ha vært nedprioritert over så lang tid at det måtte et stort løft til for å sette den i god nok stand til å takle de sikkerhetstruslene som forelå.

Kommisjonen synes å legge til grunn det kulturelle perspektivets logikk om det passende for regjeringens manglende vilje til å overprøve Oslo kommunes saksbehandling av stengingen av Grubbegata (March og Olsen 1989). Kommisjonen fant at det var ”liten tradisjon for å bruke statlig reguleringsplan” (NOU 2012: 14: 434). Kommisjonens bruk av ordet ”tradisjon” tyder på en kulturell tenkning. Kommisjonen legger til grunn at logikken om det passende gjorde at statlig reguleringsplan blir lite brukt, og det kan derfor argumenteres med at å benytte seg av statlig reguleringsplan er i konflikt med den rådende organisasjonskulturen (March og Olsen 1989, Christensen et al. 2010: 52). Stengingen av Grubbegata var i tillegg en politisk kontroversiell sak. Kommisjonens vektlegging av viktigheten av å handle i tråd med de gjeldene normene politisk kontroversielle saker for å unngå misnøye og politisk bråk kan tolkes som om kommisjonens tenkning er influert av logikken om det passende (March og Olsen 1989). Hvis man derimot hadde handlet ut fra det instrumentelle perspektivets formålsrasjonelle logikk, ville regjeringen vedtatt en statlig reguleringsplan og stengingen av Grubbegata ville vært gjennomført.

### **4.2.3 Krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet**

Behovet for informasjon om krisen som hadde oppstått var stor 22. juli. Krisen var i stadig utvikling, og deling av sikker informasjon var en stor utfordring for de involverte aktørene. Kommisjonens undersøkelser viser at det foregikk en stor grad av informasjonsflyt gjennom uformelle kanaler. Uformelle normer og verdier som oppstår i en organisasjon blir tillagt vekt innenfor kulturperspektivet (Christensen et al. 2010: 52). Organisasjonens formelle og uformelle strukturer vil påvirke hverandre gjensidig, og organisasjonskulturen vil dermed begrense eller muliggjøre handling gjennom et sosialt fellesskap (ibid.). Kommisjonens vektlegging av delingen av informasjon gjennom uformelle kanaler kan tolkes ut fra et kulturperspektiv.

Når det gjelder Justis- og beredskapsdepartementets (JD) mangelfulle oppfølging av politiet, ble det avdekket mange instrumentelle elementer i kommisjonens organisasjonstenkning. Det er likevel også enkelte innslag av kulturell tenkning i kommisjonens argumentasjon. Kommisjonen synes å argumentere ut fra en forestilling om at JD ikke var vant til å følge opp sine underliggende etater på den måten som situasjonen i følge kommisjonen krevde. Og fordi de ikke var vant til det, ble det heller ikke gjort. Dette kan tolkes ut fra det kulturelle perspektivet, som ser på endringer som noe som skjer sakte og inkrementelt (Lindblom 1959). Det kulturelle perspektivet ser også organisasjonskulturen som noe som begrenser eller muliggjør handling (Scott 2008: 55). En vanesak er et utslag av organisasjonskultur, der uformelle normer og verdier får betydning for handlingene til de ansatte.

I det kulturelle perspektivet vil offentlige organisasjoner utvikle institusjonelle trekk som gjør den mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav (Christensen et al. 2010: 52). Det kan synes som om kommisjonen delvis legger til grunn dette kulturelle argumentet ved forklaringen på hvorfor JD ikke fulgte opp politiet mer systematisk 22. juli. JD hadde ikke erfaring fra lignende hendelser, og beslutningstakerne var derfor ikke i stand til å foreta en "matching" til hva som er passende oppførsel i en slik situasjon (Christensen og Røvik 1999: 163, March og Olsen 1989). I tillegg gjorde en institusjonell treghet at JD ikke klarte å omstille seg og møte nye krav til organisasjonen (Lindblom 1959, Pierson 2000). Manglende

omstillingsevne sammenfaller også med kulturperspektivets syns på endringsprosesser. Innen det kulturelle perspektivet vil endringer skje på en inkrementell og gradvis måte (Lindblom 1959). Kommisjonen gir uttrykk for at en stor endring på JDs tradisjonelle handlingsmønster overfor politiet ikke fant sted 22. juli. Det viser en kulturell tenkning hos kommisjonen.

#### **4.2.4 Manglende selvkritikk og empati hos politiet**

Både Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter får kritikk av kommisjonen for krisehåndteringen 22. juli. Avstanden mellom politiets egenvurdering og kommisjonens vurderinger synliggjør en manglende vilje til selvkritikk hos politiet. Dersom kulturperspektivet legges til grunn, kan dette ses som et utslag av politiets organisasjonskultur (Christensen et al. 2010: 52). Politiet har en lang tradisjon som en yrkesgruppe dominert av menn. I tillegg ligger det i politiets natur at det er autoritært og myndig, egenskaper som tradisjonelt har vært betraktet som maskuline. I kulturperspektivet er det de uformelle normene og verdiene som har vokst frem over tid som har betydning for hvordan man handler i organisasjonen, og logikken om det passende justerer de ansattes handlinger etter hva som sømmes seg i organisasjonen (Christensen et al. 2010: 52, March og Olsen 1989). Kommisjonen gir uttrykk for at det har vært en organisasjonskultur i politiet som har vært preget av en manglende evne til empati og til å ta selvkritikk. Det kan tyde på at det har vært en mannsdominert kultur der maskuline verdier har stått sentralt, og som ikke i tilstrekkelig grad har vært ydmyk i forhold til å se egne feil og korrigere egne handlinger.

#### **4.2.5 Politiaksjonen i regjeringskvartalet**

Oppgaven har vist at kommisjonen hadde mange elementer av instrumentell tenkning i forbindelse med politiaksjonen i regjeringskvartalet. Dette utelukker imidlertid ikke at den også tilkjenner en kulturell tenkning. Kommisjonen viser at den har antakelser som til dels bygger på et kulturelt organisasjonssyn, i form av vektlegging av sti-

avhengighet og increasing returns-prosesser, samt en vektlegging av en organisasjonskultur i politiet som førte til manglende iverksetting av tiltak.

Kommisjonens kulturelle tenkning i form av vektleggingen av sti-avhengighet vises ved flere situasjoner (Pierson 2000). For det første var kjente mangler ved operasjonssentralen i Oslo ikke blitt prioritert oppdatert på mer enn fem år, til tross for at også politiets egenevaluering hadde påpekt manglene. Denne tenkningen tyder på et kulturelt organisasjonssyn. Den manglende oppgraderingen av det utdaterte utstyret har kjennetegn som samsvarer med sti-avhengighet, slik vi så ved vaktssentralen i regjeringskvartalet. Sti-avhengigheten gjør at tidlige valg veier vesentlig tyngre enn det senere valg vil gjøre, fordi valgmulighetene begrenses av valgene man allerede har foretatt (Pierson 2000, Peters 2012). Videre kjennetegnes sti-avhengige prosesser av det som kalles ”increasing returns” (Pierson 2000). Increasing returns vil gjøre det mer ressurskrevende å bryte med den stien som er valgt etter hvert som tiden går. Det vil derfor lønne seg å holde seg til de tekniske løsningene som er valgt, fremfor å investere i et nytt og oppdatert system. Kommisjonens vektlegging av at politiet visste om svakhetene ved sentralen uten at de gjorde noe for å oppgradere den, tyder i tråd med denne argumentasjonen på en kulturell tenkning.

En annen måte kommisjonen viser sin kulturelle tenkning på, er ved beskrivelsene av operasjonssentralens manglende evne til å følge opp vitneopplysningene om gjerningsmannen og kjøretøyet hans. Kommisjonen mener svikten skyldtes operasjonssentralens dårlige rammebetingelser, og det kan derfor ses på som et utslag av sti-avhengige prosesser og organisasjonskultur (Pierson 2000, Christensen et al. 2010). Den nedprioriteringen av operasjonssentralen som har foregått over tid har fått store negative konsekvenser for sentralens yteevne. De dårlige rammebetingelser førte til at sentralen manglet fleksibilitet til å endre seg raskt da krisen inntraff.

Sti-avhengighet fører med seg en institusjonell treghet som både kan være en fordel og en ulempe for organisasjonene (Christensen et al. 2010: 62). Ulempene synliggjøres når utviklingen går raskt utenfor organisasjonen og den ikke klarer å endre seg i takt med denne utviklingen (Christensen et al. 2010: 63). Da kan det oppstå en avstand mellom det organisasjonen har behov for og det de faktiske har. Det kan

tolkes som om det ved operasjonssentralen i Oslo politidistrikt hadde oppstått en slik avstand. Det var stor forskjell på hva slags tekniske løsninger operasjonssentralen hadde behov for i en krisesituasjon og hvilke løsninger den hadde 22. juli. Den teknologiske utviklingen er rask, og omstillingsviljen til Oslo-politiet hadde vært liten. Det kan imidlertid også være en fordel for organisasjonene med en viss institusjonell tregghet (Christensen et al. 2010: 62). Stabilitet og få endringer gir en forutsigbarhet og trygghet for de ansatte som kan være mye verdt, og som igjen kan gi gunstige virkninger for organisasjonens gjennomføringsevne.

Kommisjonen kritiserer den manglende evnen Oslo-politiet hadde til ”å trykke på den aller største knappen” under krisehåndteringen 22. juli (NOU 2012: 14: 87). Kritikken er en vektlegging av kulturell karakter, der kommisjonen vektlegger politiets organisasjonskultur som bestemmende for hvorfor det var en manglende iverksettelse av tiltak (Christensen et al. 2010: 52). Kommisjonens vurdering er at politiet manglet en felles kriseforståelse. Den ser ikke at situasjonens alvor og omfang ble reflektert av de tiltakene som ble iverksatt og måten de ble iverksatt på. Kritikken kan tolkes kulturelt. I kulturperspektivet vektlegges en organisasjons uformelle verdier og normer. Det er noe som har fått utvikle seg over tid, og som gjør at organisasjonen er mindre fleksibel overfor nye krav (ibid.). En felles situasjonsforståelse er en slik uformell norm. Kommisjonen vurderer politiets mangel av felles kriseforståelse som et utslag av organisasjonskulturen i politiet. Oslo-politiet hadde en organisasjonskultur som gjorde at det var vanskelig å oppnå en felles kriseforståelse.

Kommisjonens vurderinger knyttet til den manglende samhandlingen internt i politidistriktene og mellom ulike distrikt tydet, slik vi har sett, på instrumentell tenkning. Kommisjonen viser imidlertid også en kulturell tenkning om den manglende samhandlingen. Kommisjonen viser at det ikke har vært noen tradisjon for tett samhandling mellom politidistriktene ved at behovet for et godt fungerende system for samhandling har ikke vært tilstede. En tradisjon er noe kulturelt, noe som er spesifikt for den enkelte organisasjon (Christensen et al. 2010: 52). En tradisjon er en uformell norm som har fått utvikle seg over tid, og som ”sitter i veggene” (Christensen et al. 2010: 52-53). I tråd med det kulturelle perspektivet, vektlegger kommisjonen at politiet som institusjon har utviklet en kultur som er noe mer enn formell struktur.



Kommisjonens tenkning skiller seg derfor fra vektleggingen av de instrumentelle elementene på dette punktet, ved å vektlegge uformelle strukturer i politiet.

#### **4.2.6 Politiaksjonen på Utøya**

Kommisjonen viser elementer av kulturell tenkning også i sin gjennomgang og vurdering av politiaksjonen på Utøya 22. juli. På samme måte som med den manglende samordningen i Oslo politidistrikt, har den manglende samordningen i Nordre Buskerud politidistrikt (NBPD) også enkelte kulturelle aspekter. Kommisjonen viser at organisasjonskulturen i NBPD muliggjør handling gjennom uformelle strukturer ved flere anledninger, og at logikken om det passende er den bestemmende handlingslogikken i flere tilfeller. Vektleggingen av de uformelle fremfor de formelle strukturene, samt logikken om det passende som handlingslogikk tyder på en kulturell tenkning.

Kommisjonen viser at NBPD ikke fulgte distriktets formelle struktur da innsatsleder ble pekt ut. Kommisjonen vektlegger dermed hvordan politimannskapene gjorde bruk av organisasjonens uformelle kanaler når de formelle strukturene ikke var tilstrekkelige. I det kulturelle perspektivet er en organisasjon mer enn de formelle strukturene (Selznick 1997: 19). En organisasjon utvikles til en institusjon når uformelle strukturer vokser frem ved siden av de formelle, og det foregår en tilpasning til de nære omgivelsene (ibid.). Innenfor institusjonen kan vanskelige oppgaver løses ved at en organisasjons uformelle strukturer gir organisasjonskulturen nye og nødvendige kvaliteter til å løse oppgaver på en bedre måte (Christensen et al. 2010: 52). Kommisjonens vurdering kan tolkes som at det var dette som skjedde ved utpekingen av innsatsleder til politiaksjonen. Måten kommisjonen vektlegger hvordan dette ble løst på en hensiktsmessig måte utenfor de formelle strukturene kan tolkes som kulturell tenkning.

Utpekingen av innsatsleder og aksjonsleder til politiaksjonen på Utøya kan videre sies å ha vært i tråd med kulturperspektivets logikk om det passende (March og Olsen 1989). Logikken om det passende gjør at man ikke handler ut fra hensyn om hva som er mest formålsrasjonelt, men heller ut fra hva som sømmes seg i organisasjonen.

Hva som er passende adferd vil variere mellom ulike organisasjoner (Christensen et al. 2010: 54). Å få pekt ut en innsatsleder og en aksjonsleder til politiaksjonen kan sies å ha vært både formålsrasjonelt og passende. Likevel er kommisjonen opptatt av måten utpekingen skjedde på gjennom de uformelle kanalene. Den kritiserer at det skjedde utenom NBPDs prosedyrer, men erkjenner at det var ”et hensiktsmessig grep” (NOU 2012: 14: 123). En kan dermed si at kommisjonens vurdering er at politimannskapene handlet etter det som ble oppfattet ”som rimelig eller akseptabel atferd” (Christensen et al. 2010: 54). Politiet hadde, som vi så i empirikapittelet, et sterkt ønske om å få forgang i aksjonen og aksjonere mot gjerningsmannen. Det motsatte ville ikke vært passende adferd. Kommisjonens omtale av dette punktet tyder på at de vurderer politimannskapenes handling som motivert av logikken om det passende, og at kommisjonen har en tenkning som vurderer politimannskapenes adferd gjennom et kulturelt perspektiv.

Når det gjelder politiets manglende initiativ til å skaffe båtressurser til politiaksjonen på Utøya, forklarer kommisjonen delvis også dette med kulturteoretiske argumenter. Det er kommisjonen vurdering at politiet ikke handlet etter plikten til å begrense farer og skader, og heller ikke på direkte ordre fra overordnet tjenestemann når de ikke tok initiativ til å skaffe båtressurser til politiaksjonen. Kommisjonen legger dermed vekt på det instrumentelle, men viser også en kulturell tenkning. Organisasjonskulturen i NBPD muliggjorde handlinger som ikke fulgte de formelle strukturene. Hvordan organisasjonskulturen er, er ikke noe man umiddelbart kan lære seg, men noe man vil lære om og gjenkjenne over tid (Christensen et al. 2010: 53). Handling innenfor rammene av organisasjonskulturen kan være i strid med formelle strukturer, men likevel bli oppfattet som passende oppførsel innad i organisasjonen. Vektlegging av slike uformelle strukturer i en organisasjon faller analytisk inn under kulturperspektivet.

#### **4.2.7 Oppsummering om kommisjonens kulturelle tenkning**

Mellom de instrumentelle elementene i kommisjonens beskrivelser, viser analysen at det også er viktige elementer av kulturell organisasjonstenkning i kommisjonens

beskrivelser og vurderinger. Kommisjonen vektlegger de ulike organisasjonenes organisasjonskultur i forklaringene på hvorfor adferden avviker fra de formelle strukturene. Organisasjonskultur handler nettopp om disse uformelle normene og verdiene som oppstår ved siden av de formelle strukturene, og som har betydning for de ansattes handlingsmønster (Selznick 1997, Christensen et al. 2010: 52). Videre synes det som om det er enkelte avvik fra kommisjonens vektlegging av formålsrasjonell logikk. Kommisjonen viser at organisasjonsmedlemmene til tider lar seg styre av logikken om det passer, som er den kulturelle tenkningens handlingslogikk (March og Olsen 1989). Til sist viser kommisjonen også vesentlige innslag av sti-avhengighet i sine beskrivelser. Sti-avhengighet er med på å gjøre organisasjonen mindre fleksibel overfor nye krav, og kan med tiden gjøre organisasjonen til dels ineffektiv (Christensen et al. 2010: 62). Kommisjonens vektlegging av de kulturelle forklaringene tyder på at det også er innslag av kulturell organisasjonstenkning i rapporten.

## **4.3 Organisasjonstenkning fra et myteperspektiv**

### **4.3.1 Innledning**

Analysen har vist at det er både instrumentell og kulturell organisasjonstenkning i kommisjonens fremstilling av hva som skjedde 22. juli 2011. Myteperspektivet er, i likhet med det kulturelle perspektivet, også et institusjonelt perspektiv. Myteperspektivet vektlegger de sosiale normene og forventningene som eksisterer i organisasjonens omgivelser (Christensen et al. 2010: 75). For å oppnå legitimitet fra disse omgivelsene, må organisasjonen forsøke å reflektere disse normene utad. Mytene beveger seg som moter mellom ulike kontekster og det forventes at organisasjonen skal tilpasse seg de trendene som inntreffer på ulike tidspunkter (Røvik 2007). I rapporten fra 22. juli-kommisjonen finner vi i tillegg til de instrumentelle og kulturelle elementene også flere elementer som kan forstås i lys av myteteori.

### 4.3.2 Sikringen av regjeringskvartalet

Kommisjonen legger vekt på at det har vært for liten fokus på sikkerhet i regjeringskvartalet og kritiserer den manglende kriseforståelsen som har preget departementsfellesskapet. Kritikken kan ses på som mytetenkning. Ut fra et myteperspektiv vil organisasjonene være opptatt av å søke legitimitet i omgivelsene (Parsons 1956). Det innebærer at organisasjonene må fremstå som om de internaliserer måter å organisere på som er tidsriktige (Røvik 2007). Hva som til enhver tid er tidsriktig og moderne vil variere og spres som ”generelle ideer” mellom ulike kontekster (Christensen et al. 2010: 76). I tråd med dette resonnementet kan den manglende sikkerhetsforståelsen som kommisjonen kritiserer ses på som en myte som ble spredd i den vestlige verden etter terrorangrepene i New York 11. september 2001. Kommisjonen beskriver i rapporten hvordan New York-angrepene fikk innvirkning på bevisstheten rundt sikkerheten. Når kommisjonen kritiserer hvordan det likevel ikke fikk betydelig innvirkning på kriseforståelsen, kan dette tolkes som uttrykk for mytetenkning. Det oppstod en idé om at alle offentlige organisasjoner måtte beskytte seg mot den økende faren for terror, ved å sikre offentlige bygg bedre, sikre statsoverhoder og statsråder, og ved å gi økt oppmerksomhet og spillerom for etterretningstjenestene. Likevel fikk ikke den nye forståelsen noen instrumentelle virkninger, og i tråd med myteperspektivet kan det tolkes som en mytepreget ”teori om handling” (Christensen et al. 2010: 126).

Kommisjonen kritiserer også den manglende rolleforståelsen de ulike aktørene hadde ved sikringen av regjeringskvartalet. Problemet, i følge kommisjonen, var at ansvaret overlappet mellom mange ulike aktører, og at det derfor ikke var noen som så det som sitt ansvar å få gjennomført sikringen. ’Ansvar’ er et tvetydig begrep som kan bety flere forskjellige ting (Bovens 2007, Fimreite et al. 2012). ’Ansvar’ er dermed et konsept som det knyttes uklarheter til, og som derfor er egnet til mytedannelse (Byrkjeflot et al. 2012: 7). Uklare konsepter gir aktørene et spillerom for symbolbruk. Å si at man tar ansvar kan bety mange ting, og det vil derfor være en vanskelig øvelse å slå fast hvem som tok ansvar og ikke. Det kan synes som om kommisjonen, i tråd med myteperspektivet, finner at ansvaret er et symbol som er koblet fra den faktiske

adferden (Christensen et al. 2010: 75). Hva som lå i ansvaret for sikkerhetsprosjektet var uklart, og kommisjonen har funnet at det forekommer myter knyttet til gjennomføringen.

Myteteorien har videre relevans for å forstå kommisjonens organisasjonstenkning der den påpeker inkonsistenser ved regjeringens arbeid med sikringen av regjeringskvartalet. Der det foreligger inkonsistens mellom prat og handling er det i følge myteperspektivet grunn til å tro at det eksisterer myter (Brunsson 2006: 7). Inkonsistensen kan være forskjellen mellom hva som blir kommunisert til omgivelsene og hva som i realiteten skjer innad i en organisasjon. Kommisjonen finner at det er flere tilfeller av inkonsistens mellom prat og handling ved gjennomføringen av de vedtatte sikringstiltakene i regjeringskvartalet. Det ble raskt igangsatt et arbeid med å skjerpe sikkerheten og redusere sårbarheten til regjeringskvartalet i kjølvannet av terrorangrepene i New York. Likevel dokumenterer kommisjonen at den instrumentelle effekten uteble fordi implementeringen var mangelfull. Fra organisasjonens ståsted kan en slik tosidighet være både viktig og nødvendig for at organisasjonen skal kunne oppnå legitimitet (Brunsson 2006: 7). Den oppnår legitimitet ved å håndtere en viktig sak, samtidig som de instrumentelle virkningene uteblir. Den mangelen på samsvar mellom regjeringens vedtak om økt oppmerksomhet på sikkerheten i regjeringskvartalet og nedprioriteringen som vaktentralen led under, kan i tråd med dette ses på som et uttrykk for organisatorisk mytetenkning.

Kommisjonen retter også oppmerksomhet mot at det var mytedannelser rundt de sikkerhetstiltakene som var kategorisert som ”røde” tiltak og tidsbruken knyttet til disse tiltakene. Et tiltak som var kategorisert som et rødt tiltak, var stengingen av Grubbegata. Tiltaket ble aldri gjennomført. Her vektlegger kommisjonen en manglende instrumentalitet som kan ses i lys av myteperspektivet. Når organisasjonen håndterer en sak som denne uten at det gir reelle instrumentelle virkninger, kaller mytelitteraturen det for ritualer (Brunsson 2006: 7). Ritualene er prosesser som ikke leder frem til instrumentell handling, men som genererer legitimitet for organisasjonen (Brunsson 2006: 7). Arbeidet med saken om stengingen av Grubbegata gav regjeringen mulighet til å vise frem at de fulgte de institusjonelle forventningene fra

omgivelsene, i form av rituelle handlinger, samtidig som arbeidet ikke gav noen instrumentell effekt (ibid.). En slik tosidig måte å se på en organisasjons virksomhet på er kan dermed tolkes ut fra myteperspektivet.

Kommisjonen gir også uttrykk for mytetenkning med hensyn til den inkonsistensen kommisjonen påviser mellom SMKs instruks om at prosjektet skulle ha en sterk styring og den svake styringen prosjektet i realiteten hadde, samt den manglende viljen til å påvirke Oslo kommunes egen saksbehandling. Kritikken handler om en vektlegging av inkonsistenser mellom prat og handling og er mytepreget. I mytelitteraturen kalles inkonsistensene mellom prat, beslutninger og handling for ”hykleri” (Brunsson 2006). Hykleri er i denne forbindelse en måte for organisasjoner å imøtekomme motstridende krav fra omgivelsene på (ibid.). I arbeidet med sikkerhetsprosjektet hadde aktørene en oppfatning om at det var en motsetning mellom hva publikum som ferdes i Grubbegata ønsker av tilgjengelighet og sikkerhetsmessige hensyn. Det var også en oppfatning om at det var en motsetning mellom å ta hensyn til Oslo kommunes selvstyre og det å få gjennomført sikkerhetsprosjektet. I mytelitteraturen foreslås det å håndtere slike motsetninger ved at man godtar at i noen tilfeller vil prat og handling kompensere for hverandre (Brunsson 2006: 172). Særlig nytting kan det være å snakke om noe skal implementeres i fremtiden (ibid.). Organisasjonen kan dermed snakke om å iverksette en sak, samtidig som den utsetter selve iverksettingen. Kommisjonens vektlegging av hykleri kan tolkes ut fra en slik mytetenkning.

#### **4.3.3 Krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet**

I rapporten kritiserer kommisjonen det sentrale regjeringsapparatets krisehåndtering på flere områder. Kommisjonen stiller seg svært kritiske til at JD, som krisens samordningsdepartement og derfor en sentral aktør i krisehåndteringen, avvek sitt eget krisepanverk på to områder. Det første og viktigste avviket, i følge kommisjonen, handler om at JD ikke etablerte krisestab, til tross for at departementets krisepan tilsa at det skulle gjøres ved en alvorlig krise (NOU 2012: 14: 221). Det andre avviket handler om at JD ikke sørget for at Sivilt Beredskapssystem og politiets terrorpanverk

ble iverksatt. I seg selv er kriseplanverk en del av organisasjonens formelle struktur, og således vil vektleggingen av dette være instrumentelt. Når kriseplanverkene finnes, men likevel står ubrukte i møtet med den største krisen i fredstid i Norge, kan bruken av kriseplanverk forstås i lys av myteteori.

En myte er, som vi har sett tidligere, ”en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon” (Christensen et al. 2010: 76). I myteperspektivet er det viktig å reflektere til de institusjonelle omgivelsene at de sosialt skapte normene som disse oppskriftene er følges, og det vil ikke nødvendigvis gi instrumentelle effekter (Christensen et al. 2010: 75). Ut fra myteperspektivet, kan dermed kriseplanverk tolkes som en myte som det er viktig for organisasjonen å ha for å oppnå legitimitet i de institusjonelle omgivelsene. Mytene vil ikke nødvendigvis endre hvordan organisasjonen operer i praksis, men mytene vil være noe en kan vise til. Det tas for gitt at alle departementer skal ha planverk som aktiveres ved kriser. JD hadde et planverk på plass i tilfelle en krisesituasjon, men da krisen brøt ut, ble ikke kriseplanverket aktivert. Planverket kan dermed ses på som en myte som ikke endrer organisasjonens virkemåte, men først og fremst skal være til utstilling utad (Christensen et al. 2010: 76).

Både Sivilt Beredskapssystem (SBS) og politiets terrorplanverk er lignende kriseplanverk som ikke ble iverksatt til tross for at en alvorlig krise rammet Norge. I rapporten kritiserer kommisjonen JD for ikke å ha sørget for at planverkene ble iverksatt. Kommisjonen avslører gjennom kritikken at de har en antakelse om at krisehåndteringen hadde blitt bedre dersom planverkene hadde blitt aktivert. Det kan stilles spørsmål ved om denne antakelsen er korrekt (Fimreite et al. 2012: 51). Selv om kommisjonen erkjenner at kriser alltid er uforutsigbare, og at det derfor er vanskelig å planlegge for kriser, vektlegger de at planlegging er ”[f]undamentet for evnen til å håndtere kriser” (NOU 2012: 14: 14). Planverk er imidlertid bare en oppskrift eller fremgangsmåte inntil krisen etableres og planverket eventuelt får prøvd seg i møtet med realitetene. Planverk er derfor egnet for symbolbruk (Christensen et al. 2010). I tråd med myteperspektivet kan planverk tolkes som symboler på hvor godt forberedt organisasjonen er på en krise. For organisasjonen kan det være nok å vise til at man

har et kriseplanverk for å oppnå den legitimiteten som organisasjonene i følge myteperspektivet søker.

Myter kjennetegnes av at de ofte oppfattes som ”et effektivt virkemiddel for å oppnå bestemte organisatoriske mål”, samtidig som de ”i en periode tas for gitt som de tidsriktige, effektive, moderne og til og med ”naturlige” måtene å organisere på” (Christensen et al. 2010: 77). Da er det vanskelig å gjenkjenne mytene for hva de er, fordi det blir tatt for gitt at det gode måter å organisere på. I offentlig sektor har det over lengre tid vært viktig for en organisasjon å fremstå som effektiv for å kunne legitimere sin eksistens. Når planverk nærmest automatisk oppfattes som en effektiv måte å sikre god krisehåndtering på, er det interessant i et organisasjonsteoretisk perspektiv å se på om det kan være mytedannelser knyttet til bruken av planverk. Slik det kommer til uttrykk i rapporten fra kommisjonen, er planverk oppfattet som et effektivt redskap for god krisehåndtering. Likeledes er planverkene, slik kommisjonen fremstiller det, en naturlig og tidsriktig måte å planlegge for kriser på. Planverkene tilfredsstiller planverkene dermed begge kjennetegnene på myter. Når så planverkene ikke blir iverksatt ved den største krisen i norsk offentlig sektor siden krigen, er det grunn til å spørre om planverkene virkelig oppfattes som et viktig redskap for effektiv krisehåndtering av de som er ment å bruke dem.

#### **4.3.4 Politiaksjonen i regjeringskvartalet**

I rapporten har kommisjonen, slik vi har sett, rettet kraftig kritikk mot politiet i Oslo for måten krisen 22. juli ble håndtert. Kritikken står i sterk kontrast til Oslo politidistrikts egen vurdering av hendelsene 22. juli. Avstanden mellom politiets egenvurdering og kommisjonens vurdering av hendelsene er slående og tyder på mytetenkning. I tråd med myteperspektivet er det ofte mye symboler i hva som kommuniseres i forbindelse med en krisesituasjon (Brunsson 2006, Christensen et al. 2013). Fordi symboler er særlig egnet til å berolige mennesker i frykt, er bruken av symboler i forbindelse med en krisesituasjon et særlig relevant verktøy for offentlige ledere (Christensen et al. 2013: 5). Offentlige ledere kan, dersom det mangler samsvar mellom handlinger og prat, bevisst bruke symboler for å opprettholde en balanse



mellom hva som kommuniseres og hva som faktisk blir utført (ibid.). Å bruke symboler innebærer derfor at man kan løfte krisen opp et nivå og snakke i store ord, for å fjerne oppmerksomheten fra de mindre behagelige realitetene.

I tråd med dette kan kommisjonens vurderinger av politiet i Oslos handlinger og egenvurderinger ses i lys av myteteori. Kommisjonen viser at det er stor avstand mellom hvordan politiet vurderer sine aktiviteter 22. juli og hvordan kommisjonen vurderer dem. Innsikten i myteperspektivet gir en forståelse av at det her dreier seg om prat med symboler. Kommisjonen ser det som at politiledelsen bevisst bruker symboler for å rette oppmerksomheten vekk fra de faktiske aktivitetene. Politiet prøver å rette oppmerksomheten mot tekniske og formelle forhold som de ikke er ansvarlige for, men synliggjør dermed også et gap mellom faktiske handlinger og symbolsk prat. Kommisjonens vurderinger gir inntrykk av at politiet bruker myter og symboler for å fremstå i et bedre lys. I tråd med myteperspektivet handler dette dermed om at organisasjonen søker legitimitet i de institusjonelle omgivelsene (Brunsson 2006).

Vektleggingen av stor avstand mellom prat og handling, slik kommisjonen avdekker for politiets egnevaluering, nærmer seg selve definisjonen på en myte (Brunsson 2006). Det er grunn til å tro at det er vanskeligere for ledere i politiet, som er en operativ enhet, å bruke symboler på en vellykket måte, enn det er for mange andre offentlige ledere (Christensen et al. 2013: 6). Fordi politiet er direkte ansvarlige for den operative krisehåndteringen, vil deres faktiske aktiviteter være mer synlige og de vil også være mer utsatt for kritikk knyttet til mangelfull eller dårlig krisehåndtering (ibid.). Kommisjonen viser hvordan politiet bevisst benytter seg av symbolske virkemidler for å forsøke å øke legitimiteten for sin organisasjon.

#### **4.3.5 Politiaksjonen på Utøya**

Nordre Buskerud politidistrikts (NBPD) egenvurdering av hendelsene 22. juli 2011 bærer preg av i liten grad å være selvkritisk (Politidirektoratet 2012). Igjen er det i sterk kontrast til kommisjonens vurdering av politiets innsats. Kommisjonens vektlegging av avstanden mellom prat og handling er analytisk i tråd med myteperspektivet (Brunsson 2006). Det er kommisjonens vurdering at politiet i NBPD,

i likhet med i Oslo, bruker myter og symboler for å unndra seg kritikk. Kritikk mot politiet som synliggjør at de ikke utfører oppgavene sine godt nok vil kunne gi dem redusert legitimitet. Kommisjonen vurderer det derfor dit hen at politiet benytter seg at myter og symboler for å øke legitimiteten for sin organisasjon (Brunsson 2006).

At en operativ enhets aktiviteter er mer synlige for offentligheten og dermed mer utsatt for kritikk, gjelder for politiet i NBPD på samme måte som for politiet i Oslo. Politiets aktiviteter har vært gjenstand for stor oppmerksomhet i tiden etter 22. juli, og har også måtte tåle sterk kritikk fra 22. juli-kommisjonen. Sett fra politiets ståsted er det selvsagt uheldig for omdømmet. På samme måte som andre offentlige virksomheter, ønsker også politiet å fremstå som om de lever opp til visse institusjonelle normer (Christensen et al. 2010: 75). I tillegg til normer som gjelder generelt for offentlige virksomheter, finnes egne organisasjonsspesifikke normer for politiet, som for eksempel å forhindre lovbrudd og begrense skade. Det er kommisjonens vurdering at politiet bruker myter og symboler i forsøket på å stille sin virksomhet i et bedre lys etter kritikken i kjølvannet av 22. juli, noe som tyder på at kommisjonens organisasjonstenkning også har innslag av mytetenkning.

#### **4.3.6 Oppsummering om kommisjonens mytetenkning**

Analysen av hovedtrekkene i empirien i lys av myteperspektivet viser at kommisjonen også har elementer av mytetenkning i rapporten. Kommisjonens vektlegging planverk og planlegging for god krisehåndtering kan sies å ha mytepreg over seg. Det er også kommisjonens vurdering at det finnes myter knyttet til hvem som hadde ansvaret for gjennomføringen av sikringen av regjeringskvartalet. Mangelen på samsvar mellom ord og handling, som kan være et uttrykk for myter og symboler, gis også flere uttrykk i rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Kommisjonens vurdering er at både politiet i Oslo og NBPD benytter myter i sin kommunikasjon for å rette opp inntrykket offentligheten fikk av en etat som ikke gjorde jobben sin, og dermed øke legitimiteten for sin virksomhet.

## 4.4 Kommisjonens organisasjonstenkning oppsummert

### 4.4.1 Oppsummerende tabell

Tabell 1 oppsummerer elementene av kommisjonens organisasjonstenkning som er analysert ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver.

Fulgte ikke prosedyrer
Iverksatte ikke planverk
Dårlig styring av politiaksjonene
Manglende ledelse og samordning
Manglende sikkerhetsforståelse og ansvarsfølelse
Nedprioritering av sikkerhet
Politiets manglende selvkritikk og empati
Handling gjennom uformelle kanaler
Uklare ansvarsforhold
Inkonsistenser mellom prat og handling
Avvik fra planverk
Avstand mellom politiets og kommisjonens vurderinger

**Tabell 1:** Kommisjonens organisasjonstenkning oppsummert

## 5 Konklusjon

### 5.1 Om oppgaven

Rapporten fra 22. juli-kommisjonen avdekket alvorlige feil og mangler ved den norske krisehåndteringen og -beredskapen. Denne oppgaven har konsentrert seg om de forholdene kommisjonen finner kritikkverdig og søkt å forstå det ut fra organisasjonsteori. Oppgavens problemstilling har vært: *Hva kjennetegner 22. juli-kommisjonens organisasjonstenkning med tanke på hva som gikk galt 22. juli? Og hvordan kan vi forstå 22. juli-kommisjonens organisasjonstenkning ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver?* Oppgaven har avgrenset seg til en gjennomgang av krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet og i politiet, samt sikringen av regjeringskvartalet. Kommisjonens kritikk på disse områdene har vært gjennomgått og kategorisert med tanke på organisasjonstenkning. Deretter har organisasjonstenkningen blitt analysert ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver.

Forventningene til funn har vært forskjellig ut fra hvilket teoretisk perspektiv som ble lagt til grunn. Det instrumentelle perspektivet forventes å komme til uttrykk som en vektlegging av formell struktur og strukturelle tiltak, som planverk, regler og prosedyrer. Det kulturelle perspektivet skiller seg fra dette, ved å legge vekt på sosiale normer i en organisasjon som avgjørende for adferden, samt langsomme og gradvise endringer og en vektlegging av kultur. Organisasjonstenkning preget av det tredje perspektivet, myteperspektivet, vil vektlegge sosiale normer og myter i de institusjonelle omgivelsene, prat preget av symboler og forsøk på legitimering av egen virksomhet.

### 5.2 Funn i oppgaven

Oppgaven finner at det er elementer av alle de tre teoretiske perspektivene i kommisjonens redegjørelse og vurderinger. Det tyder på at kommisjonen ikke har et helhetlig organisasjonssyn, hvor de kun baserer seg på en type tankegang. Dette er i

tråd med forventningene på forhånd. De teoretiske perspektivene er først og fremst analytiske redskaper. De skal hjelpe oss å kategorisere organisasjonstenkning, og det er mindre sannsynlig at man vil se at noen har elementer bare av det ene perspektivet. Kommisjonen består dessuten av en gruppe på ti mennesker. Det er lite sannsynlig at alle disse menneskene har helt sammenfallende syn på hvordan offentlige organisasjoner er organisert og hvordan de fungerer i praksis, og hvorfor det er slik.

### **5.2.1 Det instrumentelle perspektivet**

Kommisjonen viser gjennomgående mange eksempler på en instrumentell tankegang i alle delene av rapporten som oppgaven omhandler. For sikringen av regjeringsskartalet viser kommisjonen at den har et instrumentelt organisasjonssyn ved at den fremhever formålsrasjonalitet og styring som viktig, og som deler av grunnen til at sikkerhetsprosjektet ikke ble gjennomført.

For krisehåndteringen i det sentrale regjeringsskartalet viser kommisjonen den instrumentelle tenkningen ved å vektlegge forhold som fikk konsekvenser for den politiske ledelsens mulighet til å styre. Kommisjonen retter også sterk kritikk mot Justis- og beredskapsdepartementet (JD) for at de ikke styrte krisehåndteringen mer bevisst. Den mener at JD, som øverste ansvarlige for politiet, skulle ha sørget for at planverk ble aktivert og at sikringer kom på plass. Dette er i tråd med det instrumentelle perspektivets formålsrasjonelle handlingslogikk. Det viser også kommisjonens vektlegging av formell struktur, ved at det er de øverst i organisasjonshierarkiet som har det overordnede ansvaret. Kommisjonen kritiserer også at JD ikke satte krisestab, noe som viser en vektlegging av formell struktur og en tro hos kommisjonen på at en formålsrasjonell styring ville gitt en mer effektiv krisehåndtering.

For politiaksjonen i regjeringsskartalet vektlegger kommisjonen den lave bemanningen politiet hadde som negativ og utslagsgivende for hvordan operasjonssentralens evne til å styre politiaksjonen ble. Det instrumentelle ved bemanning og kapasitet er her altså knyttet til evnen til å styre politiaksjonen. Videre kritiserer kommisjonen politiet for at de ikke aktiverte eget terrorplanverk og ikke

fulgte prosedyrer ved stabssetting. Dette viser kommisjonens vektlegging av formell struktur, som er et instrumentelt element. Kommisjonen kritiserer også den nølende iverksettelsen av sikringer mot sekundæranslag, som et resultat av dårlig kapasitet og manglende aktivering av terrorplanverket. Kommisjonen kritiserer konsekvent avvik fra politiets formelle struktur.

Også for politiaksjonen på Utøya er kommisjonen klar i sin instrumentelle kritikk. Bemanning og kapasitet ved operasjonssentralen er et sentralt tema, og avvik fra formell struktur blir også systematisk kritisert. Kommisjonen kritiserer NBPD for at de ikke følger prosedyrer ved utpeking av taktisk ledelse i politiaksjonen, som er et uttrykk for vektlegging av formell struktur. Kommisjonen kritiserer den manglende samordningen ved å vektlegge ulempene dette medfører for muligheten til å styre politiaksjonen. Igjen legger kommisjonen vekt på det instrumentelle elementet styring. Til slutt kritiserer kommisjonen politistyrkens manglende initiativ til å skaffe båtressurser, og peker mot politiets plikt til å handle ved fare for liv eller helse, samt plikten til å følge ordre. Alle punktene er klare instrumentelle elementer som handler om formell struktur og en vektlegging av hierarki.

Oppgaven finner at kommisjonen har klare uttrykk for instrumentell tenkning gjennom alle de delene av rapporten den tar for seg, og at kommisjonen er konsekvent i sin vektlegging av formell struktur. I tråd med det instrumentelle perspektivet vektlegger kommisjonen formell struktur som en måte for organisasjonen å nå sine mål, ved en bevisst bruk av organisasjonens formelle struktur for å ”regulere andre aktørers deltakelsesrettigheter og hvilke handlingsalternativer som er aktuelle for dem” (Christensen et al. 2010: 48). Kommisjonen viser derfor samtidig en vektlegging av styring av organisasjonen etter ledelsens ønsker og ser organisasjonen som et redskap for å nå mål på en formålsrasjonell måte.

### **5.2.2 Det kulturelle perspektivet**

Kommisjonen viser også at de har flere tilfeller av kulturell tenkning i rapporten. For sikringen av regjeringskvartalet vektlegger kommisjonen den organisasjonskulturen som har hatt en manglende sikkerhetsforståelse. Slik kommisjonen vurderer det, har

den manglende forståelsen av sikkerhet vært utviklet over tid som en sti-avhengig prosess og blitt til en uformell norm. Selve arbeidet med sikringen av regjeringskvartalet har også, slik kommisjonen vurderer det, vært hemmet av sti-avhengighet og en organisasjonskultur som har gjort at omstillingene kom gradvis og var inkrementelle. Videre vurderer kommisjonen det slik at vaktsentralens oppgradering har vært kjennetegnet av sti-avhengighet og increasing-returns-prosesser og at det derfor ikke har blitt gjennomført. I tråd med kulturell tenkning tar institusjonelle omstillinger lang tid, og dette har vært tilfelle for vaktsentralen. Kommisjonen viser hvordan logikken om det passende, det kulturelle perspektivets handlingslogikk, fikk råde ved stengingen av Grubbegata.

Kommisjonen viser også kulturelle vurderinger når det kommer til krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet. Den viser hvordan informasjonsflyten gjorde bruk av uformelle kanaler, fremfor å følge organisasjonshierarkiet. Kommisjonen viser også hvordan organisasjonskulturen i JD preget det samarbeidet departementet hadde med politiet.

Når det gjelder politiet som en helhet, med både Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter, samt ledelsen i Politidirektoratet, gjør kommisjonen bruk av kulturelle argumenter for å kritisere den manglende evnen til selvkritikk og empati. Kommisjonen er gjennomgående kritisk til mange forhold hos de ulike instansene i politiet, og er langt fra enige i politiets egenvurderinger. Kommisjonen viser hvordan det over tid har utviklet seg en kultur i politiet som ikke har vært lydhør korrigeringer og styringssignaler fra departementet.

I delen om politiaksjonen i Oslo isolert har kommisjonen også enkelte kulturelle innslag. Kommisjonen viser at nedprioriteringen av operasjonssentralen har lidd samme skjebne som vaktsentralen i regjeringskvartalet, og at dette på samme måte som der skyldes sti-avhengighet og increasing-returns-prosesser. Kommisjonen viser videre til politiets organisasjonskultur som forklaring på det den oppfatter som en manglende felles kriseforståelse, og for at det ikke har vært et opplevd behov for bedre samhandlingsverktøy.

Kommisjonen viser også kulturell tenkning i forbindelse med politiaksjonen på Utøya. Ved utpekingen av taktisk personell viser kommisjonen kulturell tenkning ved

at organisasjonskulturen muliggjør handling utenfor de formelle strukturene. Videre argumenterer kommisjonen med at logikken om det passende er den handlingslogikken som gjelder i samme tilfelle. Kommisjonen viser også at organisasjonskulturen muliggjør en annen adferd enn å etterfølge ordre fra overordnet tjenestemann.

Oppgaven finner at det i rapporten er enkelte uttrykk for kulturell tenkning også. Kommisjonen legger vekt på ulike institusjoners organisasjonskultur for å forklare hvordan handling muliggjøres gjennom uformelle strukturer. Den viser også en vektlegging av en annen handlingslogikk enn den rent formålsrasjonelle. Altså mener kommisjonen at ulike organisasjoner er å oppfatte som institusjoner med særegne trekk, som er kulturell tenkning. Innslagene av kulturell tenkning er imidlertid noe mindre konsekvente enn det de instrumentelle synes å være. De er likevel fremtredende og tilstede for alle delene av rapporten som oppgaven tar for seg.

### **5.2.3 Myteperspektivet**

Analysen viser at kommisjonen i tillegg til å ha både instrumentell og kulturell tenkning, også har mytetenkning i rapporten. For sikringen av regjeringskvartalet viser kommisjonen at den manglende sikkerhetsmessige oppfølgingen av det økte trusselnivået kan være preget av mytetenkning. Både selve sikringen av regjeringskvartalet og ansvaret knyttet til gjennomføringen kan sies å ha mytepreg ved seg, ved hjelp av uklare konsepter som er egnet for symbolbruk. Videre viser kommisjonen til flere inkonsistenser mellom prat og handling, som i myteperspektivet er en måte for organisasjoner å forholde seg til motstridende krav i de institusjonelle omgivelsene.

For krisehåndteringen i det sentrale regjeringsapparatet viser kommisjonen at det kan være knyttet myter til ulike planverk som de ulike organisasjonene har. Planverkene blir ikke satt ut i live før krisen er et faktum, og det vil være vanskelig å vite hvordan de fungerer. 22. juli viste at da krisen rammet ble de heller ikke aktivert. Det kan derfor være knyttet myter til planverkene. Kommisjonen viser også hvordan



slike planverk har fått status som ”den naturlige” måten å organisere på. Dette er som hentet ut fra myteperspektivets premisser.

For politiet som en samlet enhet viser kommisjonen at det kan være knyttet myter til avstanden mellom politiets egenvurdering og kommisjonens vurdering av politiets gjerninger. Både Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter er vesentlig mye mindre kritiske til egne bedrifter 22. juli enn det kommisjonen er i sin rapport. Kommisjonen viser hvordan politiet, i tråd med myteperspektivet, benytter symboler for å unndra seg de mindre behagelige realitetene.

Oppgaven finner dermed at det er elementer av alle de tre teoretiske perspektivene i rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Ut fra funnene i oppgaven her kan man si at innslagene av mytetenkning er de færreste, mens den instrumentelle tenkningen er den mest konsekvente og gjennomgående. Elementer av alle de teoretiske perspektivene kan tyde på at kommisjonen ikke har hatt et bevisst forhold til organisasjonsteori i sin gjerning. Noe av grunnen til dette kan skyldes kommisjonens sammensetning, som vi skal se nedenfor.

En annen og relatert bakgrunn for kommisjonens springende organisasjonsteoretiske tenkning, kan være at dens medlemmer har hatt et divergerende organisasjonssyn. Kommisjonen er satt sammen av ti mennesker med ulik utdanning og yrkeserfaring, og, som vi skal se nedenfor, vil det kunne påvirke vurderingene og konklusjonene den kommer med. Oppgaven har ikke gått nærmere inn på hvordan kommisjonens diskusjoner rundt de ulike vurderingene og konklusjonene har vært, og det er derfor ikke mulig å si noe om det er dette som gir sprangene i teoretisk tenkning.

### **5.3 Tanker omkring kommisjonens anbefalinger**

I oppgavens innledningskapittel er det gjort rede for kommisjonens sammensetning. Sett i forhold til de andre medlemmene, har kommisjonen en overvekt av folk med juridisk og militær bakgrunn. Det vi vet om utdanning og faglig bakgrunn, er at det vil ha betydning for beslutningsadferd (Zuna 1999, Egeberg 2012). Med utgangspunkt i at

beslutningstakere har begrenset rasjonalitet, vil beslutningstakerne handle ut fra forenklete modeller av virkeligheten (Simon 1947). Utdannelse og faglig bakgrunn vil således påvirke denne forenklete handlingsmodellen ”ved å regulere hvilke typer beslutningspremisser aktøren vektlegger eller ser bort fra” (Simon 1947, Zuna 1999: 339). Med bakgrunn i dette, er det grunn til å tro at også kommisjonens sammensetning, på samme måte som dens organisasjonssyn, påvirker de vurderingene den kommer med.

Kommisjonen er ledet av en jurist og har en overvekt av jurister, og det er sannsynlig at det gjenspeiles i rapporten. Juridisk kompetanse kjennetegnes av å være basert på lover og regler, noe vi kjenner igjen som instrumentelle elementer. Den forrang kommisjonen gir instrumentelle elementer kan derfor være et utslag av kommisjonens sammensetning. Foruten statsviter Laila Bokhari, som er terrorforsker, er det ingen andre statsvitere representert i kommisjonen. Det er derfor ingen med analytisk kompetanse om organisasjonsteori eller offentlig sektors virkemåte i kommisjonen. Valget av en historiker fremfor en statsviter til kommisjonen kan også gjenspeiles i rapporten, ved at den har en større vekt på hendelsesforløp i rapporten enn den har på analyse.

## **5.4 Utfordringer knyttet til samordning og ansvar**

Hvem som har det konstitusjonelle ansvaret for en sak eller et saksområde er ofte uproblematisk i et system som det norske, hvor de ulike fagdepartementene er sterke. Det som det derimot knyttes utfordringer til, er samordningen innenfor et slikt system (Fimreite et al. 2011:9). Kriser og katastrofer er såkalte ”wicked problems”, som når de inntreffer sjelden følger organisasjonsgrensene (Head 2008, Boin 2008). Ved kriser og katastrofer er det derfor et betydelig behov for samordning mellom departementene. Den svake samordningen i norsk offentlig sektor, kombinert med New Public Management-tendensen til fragmentering og oppsplitting av offentlige organisasjoner, byr derfor på problemer i møtet med krisehåndtering (Fimreite et al. 2011:21).

Krisehåndtering krever at ulike offentlige organisasjoner samarbeider om å håndtere krisen, både gjennom vertikal og horisontal samordning (Christensen og Lægneid 2008). Utfordringene knyttet til samordning og kommunikasjon i en krisesituasjon er velkjente, og ble synliggjort blant annet i etterkant av terrorangrepene i New York 11. september 2001 (Kettl 2003). Kommisjonen viser i rapporten at samordningen i regjeringsapparatet og i politiet per 2012 ikke var god nok. Oppgaven har vist at kommisjonen også viser en vektlegging av instrumentell tenkning i rapporten. Likevel konkluderer kommisjonen med at ”de strukturelle organisasjonsutfordringene er mindre viktige enn utfordringene knyttet til holdninger, kultur og lederskap” (NOU 2012: 14: 456, Fimreite et al. 2013: 50). Kommisjonen gir med dette kulturelle tiltak forrang fremfor instrumentelle tiltak, til tross for at den gjennomgående i rapporten vektlegger instrumentell tenkning.

## **5.5 Om å planlegge for kriser**

Kommisjonen vektlegger det å planlegge for kriser som noe helt fundamentalt. Den skriver at ”[f]undamentet for evnen til å håndtere kriser ligger [...] i forberedelsene: planer, trening, øvelser, samhandling og tankesett” (NOU 2012:14:14). Videre skriver den at ”[s]elve krisehåndteringen er en test på hvor godt forberedt man er” (ibid.). Å planlegge for kriser er viktig, men det er også vanskelig. Det ligger i krisens natur at den er uforutsigbar. Terror er dessuten alltid sjokkartet samtidig som den treffer vilkårlig. Å planlegge for en terrorhandling er derfor langt på vei basert på erfaringsbasert gjetning, samtidig som det ofte har et reaktivt preg (Fimreite et al. 2011: 11). Kriser og katastrofer er gjerne det motsatte av forutsigbare og rutinepregede handlinger, og det kan derfor være av begrenset nytte å sette for stor lit til planlegging og ulike planverk knyttet til krisehåndtering (Fimreite et al. 2013: 51). Når det likevel er viktig å planlegge for kriser, handler det om å være forberedt på mange ulike ting kan skje og at man skal være så godt forberedt som det lar seg gjøre. I den forbindelse er det grunnleggende viktig også å vurdere strukturelle tiltak.

## 5.6 Oppsummering og veien videre

Oppgaven har beskrevet en studie av organisasjonstenkningen til 22. juli-kommisjonen slik den kommer i uttrykk i rapporten som evaluerer beredskapen og krisehåndteringen 22. juli. Det enkle svaret på problemstillingen er at alle de tre teoretiske perspektivene kommer til uttrykk i kommisjonens vurderinger, men at det instrumentelle perspektivet er mest fremtredende. Oppgaven har beskrevet teorien og forskningsmetoden som er benyttet i studien, og gjort rede for hovedtrekkene i rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Videre har oppgaven presentert en analyse av hovedtrekkene i empirien. Til sist i oppgaven er funnene oppsummert. Det er også trukket frem noen tanker omkring kommisjonens anbefalinger og utfordringer knyttet til samordning.

Kommisjonen har gjennom rapporten vist en betydelig tro på planverk som en viktig forutsetning for god krisehåndtering. I tillegg har kommisjonen en betydelig tro på at det er organisasjonskulturen og holdningene til de involverte aktørene som må endres for at beredskapen og krisehåndteringen skal bli bedre. Dette viser at organisasjonsteori for offentlig sektor er relevant. Det er viktig fordi kommisjonen baserer vurderingene sine på premisser om organisering, noe som får konsekvenser for anbefalingene den gir. Det er viktig å forstå dette for å kunne vurdere kommisjonens vurderinger og anbefalinger og for sette inn de rette tiltakene der endringer trengs. Studien har vist at de tre perspektivene alle er viktige for å forstå den offentlige virkeligheten, der ett perspektiv alene ikke ville fanget opp nyansene.

Som beskrevet innledningsvis, har rapporten blitt toneangivende i debatten i etterkant av 22. juli-hendelsene. I tillegg fungerer den som en premissleverandør for vanlige norske innbyggers forståelse av hendelsene og for selvforståelsen til politikere, ansatte i sentralforvaltningen og medarbeiderne i de berørte nødetatene. Stor avstand mellom måten vanlige innbyggere og representanter for det offentlige Norge ser på evnen til å håndtere en krise, kan gi grobunn for et legitimitetsproblem (Christensen et al. 2011: 237). At myndighetene har tillit og legitimitet i befolkningen, er dessuten viktig for vellykket krisehåndtering (Christensen et al. 2011: 252). En undersøkelse tatt før 22. juli viste at tilliten og legitimiteten til myndighetene i Norge og deres evne til å håndtere en krise var god (ibid.). Om det er endret som følge av 22.

juli er det for tidlig å svare på. Det gir likevel grunn til å utvise varsomhet ved sterke uttalelser og vurderinger som i ettertid får stor autoritet. Slik varsomhet utvises best ved å basere vurderinger og konklusjoner grunnlag av analytiske resonnementer og etterstrebe forskningsbasert kunnskap.

# Litteraturliste

- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius (2005): *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen (2008): "Editor's Introduction: Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings", i Boin, Arjen (red.): *Crisis Management. Volume 1*. London: Sage.
- Bovens, Mark (2007). "Analyzing and assessing public accountability. A conceptual framework", *European Law Journal* 13 (4): 837-868.
- Brunsson, Nils (2006): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bryman, Alan (2004): *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Byrkjeflot, Haldor, Tom Christensen og Per Lægreid (2012). *Changing accountability relations in welfare state reforms: Lessons from Norway*. Rapport nr. 3. Bergen: Uni Rokkan Centre, The Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet: Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano.
- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999): "The Ambiguity of Appropriateness", kap. 8 i Lægreid, Per og Morten Egeberg (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2007): "The Whole-of-government Approach to Public Sector Reforms", i *Public Administration Review* nr. 67 (6): 1057-1064.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2008): "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case", i *Public Organization Review*, nr. 8 (2): 97-116.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2010): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite og Per Lægreid (2011): "Kriseledelse: et spørsmål om tillit – og selvtillit", kap. 12 i Fimreite, Anne Lise, Lango, Peter, Lægreid, Per og Rykkja, Lise H. (red.): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2013): "After a terrorist attack – challenges for political and administrative leadership in Norway". Revise and resubmit til *Journal of Contingencies and Crisis Management*.

- Egeberg, Morten (2012): "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective", kap. 9 i Peters, B. Guy og Jon Pierre (red.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Fimreite, Anne Lise, Lægreid, Per og Rykkja, Lise H. (2011): "Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering", kap. 1 i Fimreite, Anne Lise, Lango, Peter, Lægreid, Per og Rykkja, Lise H. (red.): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2012): "22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar", *Nordiske Organisasjonsstudier* 14 (4): 49-58.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press: New York.
- Gulick, Luther (1937): "Notes on the Theory of Organization", kap. 1 i Gulick, Luther og L. Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Head, Brian W. (2008): "Wicked Problems in Public Policy", i *Public Policy* nr. 3 (2): 101-118.
- Hellevik, Ottar (2006): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jafferty, Lubna og Peter Lango (2012): "Flodbølgekatastrofen", kap. 5 i Fimreite, Anne Lise, Lango, Peter, Lægreid, Per og Rykkja, Lise H. (red.): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kettl, Donald F. (2003): "Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security", *The American Review of Public Administration* 33 (3): 253-277.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Knutsen, Torbjørn L. (2007): "Internasjonal terrorisme", kap. 9 i Hovi, Jon og Raino Malnes: *Anarki, makt og normer: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt.
- Krasner, Stephen (1988): "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21 (1): 66-94.
- Lango, Peter og Per Lægreid (2012): "Samordning for samfunnssikkerhet", kap. 2 i Fimreite, Anne Lise, Lango, Peter, Lægreid, Per og Rykkja, Lise H. (red.): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lango, Peter, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2013): *Utviklingen av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet*. Upublisert paper presentert på den

- Nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap, Universitetet i Nordland, Bodø, 7.-9. januar.
- Lindblom, Charles E. (1959): "The Science of "Muddling Through"", i *Public Administration Review* nr. 19 (2): 79-88.
- Lund, Thorleif (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): "The Search for Appropriate Institutions", kap. 7 i March, James G. og Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. (1994): *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- McCulloch, Garry (2004): *Documentary Research in Education, History and the Social Sciences*. London, RoutledgeFarmer.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", kap. 2 i Powell, Walter og Paul DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Mogalakwe, Monageng (2006): "The Use of Documentary Research Methods in Social Research", i *African Sociological Review* nr. 10 (1): 221-230.
- Parsons, Talcott (1956): "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1 (1): 63-85.
- Peters, B. Guy (2012): *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York og London: Continuum.
- Pierson, Paul (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94 (2): 251-267.
- Roness, Paul G. (2005): "Statsvitarfaget og organisasjonsutforming", kap. 7 i Døving, Erik og Åge Johnsen (red.): *Organisasjonsteori på norsk*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Scott, John C. (1990): *A Matter of Record. Documentary resources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Scott, W. Richard (2008): *Institutions and Organizations: Ideas and Interest*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, W. Richard (2003): *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Upper Saddle River: Prentice Hall.



Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Simon, Herbert A. (1947): *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.

Zuna, Hans Robert (1999): "Utdannelse og beslutninger", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 15: 338-360.

### **Offentlige dokumenter:**

Krisestøtteenheten (2013). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisestotteenheten-.html?id=417653> [Hentet: 02.01.13].

Meld. St. nr. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Nordre Buskerud politidistrikt (2012). *Evaluering 22. juli 2011*. Hønefoss: Nordre Buskerud politidistrikt.

NOU 2001: 31. *Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Statsministeren.

Oslo politidistrikt (2012). *Oslo politidistrikt: Evaluering 22/7 2011*. Oslo: Oslo politidistrikt.

Politidirektoratet (2012). *22. juli 2011. Evaluering av politiets innsats*. Oslo: Politidirektoratet.

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

# Vedlegg 1: Forkortelser

## Forkortelser

AUF	Arbeidernes ungdomsfylking
BFF	Beredskapssystem for forsvaret
BT	Beredskapstroppen
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FAD	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KSE	Krisestøtteenheten
NBPD	Nordre Buskerud politidistrikt
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
SBS	Sivilt beredskapssystem
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet